



PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA DI BIDANG KEPABEANAN:
*Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanan Internasional Dan
Implikasi Regulasinya Dalam Perundangan Kepabeanan Nasional*

TESIS

Oleh:
Yuli Widodo Hardjono
NIM. B002.93.0020

**BIDANG KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA DI BIDANG KEPABEANAN:
*Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanan Internasional Dan
Implikasi Regulasinya Dalam Perudangan Kepabeanan Nasional*

Oleh:
Yuli Widodo Hardjono
NIM. B002.93.0020

*Tesis Ini Telah Disetujui Untuk Dipertahankan
Di Depan Penguji Guna Memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum*

Mengetahui:

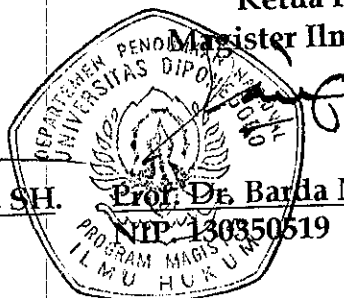
Pembimbing,



Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH.
NIP. 130368053

Ketua Program

Magister Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130350519

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada TUHAN Yang Maha Kuasa lagi Maha Pengasih, karena atas pekenaan-Nya jualah setelah melewati perjuangan panjang, karya tulis ini akhirnya dapat terselesaikan.

Studi intensif dengan tema sentral *Pengamanan Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanan: Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanan Internasional Dan Implikasi Regulasinya Dalam Perundang-undangan Kepabeanan Nasional*, telah menghantar Penulis pada suatu suasana dilematis. Oleh karena di satu pihak sebagai Aparat Negara yang bertugas di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sisi subjektivitas Penulis terkadang harus bergulat dengan sisi objektivitas keilmuan di sisi yang lain, sebagaimana nampak dalam warna karya tulis ini. Atau dalam kosa kata yang berbeda, ketika membahas tentang berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pihak Bea dan Cukai sebagai implikasi dari regulasi UU Kepabeanan, sudah barang tentu tidak lantas mengedepankan segala 'keluh kesah' yang dialami Bea dan Cukai, namun justru adalah realitas kekinian yang sedang digeluti. Atau dalam bahasa yang lain lagi, upaya untuk megetengahkan berbagai kekurangan Bea dan Cukai dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsinya, jauh dari maksud 'menyudutkan institusi Bea dan Cukai', namun terlebih dari itu secara transparan

pengungkapan ini untuk dikaji secara ilmiah guna pemecahan permasalahan dimaksud.

Adalah suatu sukacita dikala saat yang berbahagia ini Penulis berkempatan untuk menyampaikan dengan rendah hati bahwa ucapan terima kasih saja rasanya tidak akan memadai untuk segala kesabaran, ketekunan, waktu, dan tenaga yang disediakan oleh *Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH.*, selaku pembimbing selama proses bimbingan karya tulis ini. Tak lupa pula ucapan terima kasih ini Penulis alamatkan kepada *Prof. Soehardjo S.S., SH.(alm)* yang telah mengawali proses pembimbingan karya tulis ini. Teriring penghargaan khusus kepada *para guru* yang telah membekali Penulis dengan berbagai ilmu selama proses studi yang dijalani oleh Penulis.

Ucapan terima kasih, salut dan hormat Penulis sampaikan kepada Bapak *Soehardjo* Mantan Dirjen Bea dan Cukai, yang memotivasi penulis melanjutkan studi Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, *Drs. Thomas Sugiata*, Sekretaris Jenderal Bea dan Cukai yang telah memberi ijin serta kesempatan agar Penulis dapat melanjutkan studi pada Bidang Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Demikian juga atas restu dari *Prayoga, SH.*, Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A Surakarta, selaku atasan langsung Penulis. Tidak lupa juga ucapan terima kasih ini

Penulis alamatkan kepada *Wirawan Sahli, SH.*, Kepala Bagian Pencegahan dan Penyidikan pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dan *Ariohdi, SH, MA.*, atas segala bantuannya sehingga Penulis memperoleh kemudahan selama proses pengumpulan data. Demikian juga kepada semua pihak yang telah turut andil dalam proses penyelesaian karya tulis ini, kiranya Yang Maha Pengasih jua yang akan membalas segala kebaikan yang telah diterima Penulis.

Kasih sayangku kucurahkan kepada Isteri tercinta *Sri Rahayu Prihatin, S.IP.*, serta anak-anak kami *Alief Widodo Herlambang, Amanda Noorgita Dhamayanthi*, dan *Ariobimo Widodo Wicaksono* yang dengan setia mendampingi serta mendorong Penulis agar menyelesaikan karya tulis ini sekaligus menyelesaikan studi.

Akhirnya Penulis mengharapkan segala masukan guna penyempurnaan karya tulis ini, dan terdahulunya Penulis mengucapkan terima kasih.

Semarang, Mei 2002

Penulis.

ABSTRACTION

This study is focused to three main problems, the three main problems are: (1) is the international customs instrument demand have been accomodated in regulation of national customs act? (2) is the national interest have earned to be protected by regulation of customs act invitation now? (3) what kind of the problems becoming rights security constraint - state rights in customs area in order to international customs cooperation and also Asean Customs?

The aim of this study was done as a mean to be describe about how national customs act regulation, concerning its accomodation to international law instrument and national interest to be secure. Result of this study is expected useful sciencely in the form of addition of exchequer, and concept in field tax law in general and customs law especially. Pragmaticly also, result of this study can become input to policy owner in order to reconstructing even design to wake up customs law in the future (*jus constituendum*).

This study has been found: *first*, that by substantif customs act have accomodated is all of international instrument of goodness in GATT framework/WCO and also WTO, and so do in the same as framework of storey; level. *Second*, that weakness of regulation of invitation - customs act invitation lay in there is no execution order him from customs act at certain aspect which affect: (1) not yet synchronize customs act with regulation of sectoral act invitation, (2) defference perception of is among enforcer punish about the essence of the customs act. *Third*, that with customs act have been regulation - with accomodation to international customs instrument, bringing implication structurally at: (1) legislation level, there are no idea comprehensively to attend an form 'package' customs act, and (2) institutional level, that is internal constraint and also toll eksternal and duty as first garda of customs act executor represent an separate problems which require effort for its resolving.

ABSTRAKSI

Studi ini terfokus kepada tiga permasalahan utama, yaitu: (1) Apakah tuntutan instrumen (hukum) kepabeanan internasional sudah terakomodir dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional? (2) Apakah kepentingan nasional sudah dapat diamankan oleh peraturan perundang-undangan kepabeanan sekarang? (3) Apa saja yang menjadi kendala pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan dalam rangka kerjasama kepabeanan internasional maupun kepabeanan di Asean?

Studi ini dilakukan dengan tujuan untuk *menggambarkan* tentang bagaimana regulasi hukum kepabeanan nasional, menyangkut akomodasinya terhadap instrumen hukum internasional dan pengamanan kepentingan nasional. Hasil studi ini diharapkan bermanfaat secara keilmuan berupa penambahan perbendaharaan, dan konsep dalam lapangan hukum pajak pada umumnya dan hukum kepabeanan pada khususnya. Secara pragmatis pula, hasil studi ini dapat menjadi *input* bagi pemegang kebijakan dalam rangka rekonstruksi bahkan merancangbangun hukum kepabeanan di masa yang akan datang (*jus constituendum*).

Temuan studi menunjukkan: *pertama*, bahwa secara substantif UU Kepabeanan telah mengakomodir sekalian instrumen internasional baik dalam kerangka GATT/WTO maupun WCO, demikian juga dalam kerangka kerja sama tingkat Asean. *Kedua*, bahwa kelemahan peraturan perundang-undangan kepabeanan terletak pada belum adanya aturan pelaksanaan dari UU Kepabeanan pada aspek tertentu yang berdampak pada: (1) belum sinkronnya UU Kepabeanan dengan peraturan perundang-undangan sektoral, (2) perbedaan persepsi di antara para penegak hukum tentang esensi UU Kepabeanan. *Ketiga*, bahwa dengan diregulasinya UU Kepabeanan —dengan akomodasi terhadap instrumen hukum kepabeanan internasional, membawa implikasi secara struktural pada: (1) level legislasi, yaitu belum ada pemikiran secara konprehensif untuk menghadirkan suatu bentuk ‘paket’ UU Kepabeanan, dan (2) pada level institusional, yaitu kendala internal maupun eksternal Bea dan Cukai sebagai garda depan pelaksana UU Kepabeanan merupakan suatu permasalahan tersendiri yang membutuhkan upaya untuk pemecahannya.

RINGKASAN

Sektor perpajakan merupakan salah satu alternatif sumber penerimaan negara yang perlu untuk diintensifkan. Untuk itu, restrukturisasi kelembagaan pajak dan pranata hukumnya mendapat perhatian serius dari pemerintah. Reformasi pajak (*tax reform*) telah bergulir menjadi kebutuhan mendesak. Perubahan mendasar pada sistem perpajakan dari sistem *official assessment* menjadi *self assessment*, antisipasi terhadap aktivitas-aktivitas ekonomi yang kian mengglobal dan atau akomodatif terhadap instrumen (hukum) perdagangan internasional, banyak menandai reformasi perpajakan di Indonesia, inklusif sub sektor perpajakan bidang kepabeanan.

Tugas dan fungsi kepabeanan yang berhubungan langsung dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau ke luar daerah pabean dan pemungutan bea masuk, mendapat regulasi melalui Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3612 Tanggal 30 Desember 1995) untuk menggantikan segala peraturan kepabeanan peninggalan Belanda. Tujuan dikeluarkannya undang-undang ini adalah sebagai upaya untuk merangsang pertumbuhan perekonomian negara, memberikan kepastian hukum serta perlindungan kepentingan negara di bidang kepabeanan.

Beberapa hal pokok yang mendasari pengaturan UU Kepabeanan, yaitu: (1) karena kewajiban pabean sebagai kewajiban kenegaraan yang mencerminkan peran serta anggota masyarakat dalam menghimpun dana melalui bea masuk, maka peraturan perundang-undangan kepabeanan ini sebagai bagian dari hukum fiskal harus dapat menjamin perlindungan kepentingan masyarakat, kelancaran arus barang, orang, dokumen, penerimaan bea masuk yang optimal, dan dapat menciptakan iklim usaha yang lebih mendorong laju pembangunan nasional; (2) UU Kepabeanan juga mengatur hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur dalam ketiga peraturan yang digantikannya, antara lain tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan, pengendalian impor atau ekspor barang hasil pelanggaran hak atas kekayaan intelektual, pembukuan, sanksi administrasi, penyidikan dan lembaga banding; dan (3) selain daripada itu, untuk meningkatkan pelayanan kelancaran arus barang, orang dan dokumen agar semakin menjadi baik, efektif dan efisien maka diatur pula hal-hal, antara lain: pelaksanaan pemeriksaan secara selektif, penyerahan pemberitahuan pabean melalui media elektronik, pengawasan dan pengamanan impor atau ekspor yang pelaksanaannya dititikberatkan pada audit di bidang kepabeanan terhadap pembukuan perusahaan, dan peran serta anggota masyarakat untuk

bertanggungjawab atas bea masuk melalui sistem menghitung dan membayar sendiri bea masuk yang terhutang (*self assessment*), dengan tetap memperhatikan pelaksanaan ketentuan, larangan atau pembatasan yang berkaitan dengan impor atau ekspor.

Secara substatif, kepabeanan (*customs*) yang secara teknis operasionalnya dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai, mengemban fungsi: (1) perlindungan kepada masyarakat dari masuknya barang-barang berbahaya, (2) perlindungan kepada industri-industri tertentu dari persaingan barang-barang impor sejenis, (3) memberantas penyelundupan-penyelundupan, dan (4) menegakan peraturan dan berbagai institusi internasional yang berkepentingan dengan lalu lintas barang yang melampaui batas-batas negara.

Secara internasional, dengan dibentuknya *World Customs Organization* (WCO) pada tanggal 26 Januari 1953 yang telah menghasilkan 7 (tujuh) konvensi utama dan 2 (dua) konvensi titipan, maka segala operasionalisasi dari lembaga kepabeanan dilaksanakan di bawah standar konvensi-konvensi tersebut. Indonesia sebagai anggota WCO, dituntut pula untuk mengakomodir segala instrumen internasional tersebut ke dalam hukum kepabeanannya, sebagai mana nampak dalam UU Kepabeanan yang konstruksinya mengikuti Konvensi Kyoto, dan secara substantif mengakomodir berbagai instrumen internasional dimaksud.

Di Indonesia *major problems* yang mengkondisikan tuntutan *market forces* pada *Customs Reforms* tersebut ditandai oleh banyak faktor yang diidentifikasi sebagai permasalahan-permasalahan yang ada di lingkungan institusi kepabeanan Bea dan Cukai, yakni permasalahan tersebut tidak hanya terbatas pada *human resources* tapi lebih kepada hal-hal yang substantif sifatnya. Termasuk di dalamnya, sistem dan prosedur kepabeanan masih sering kali *out of date*, sehingga tidak mampu lagi mengikuti perkembangan dan kebutuhan pembangunan di bidang perekonomian secara umum, atau aspek fiskal secara lebih khusus. Disamping itu, perangkat peraturan perundang-undangan yang masih ada sering dijumpai tidak memadai yang pada gilirannya sulit untuk mengakomodasikan perubahan-perubahan yang justru sangat diperlukan dalam kegiatan-kegiatan bisnis baru. Sangat sering dijumpai bahwa *law enforcement*-nya menggunakan *excuses* (alasan-alasan pemaaf) yang bersumber pada ketidakmampuan peraturan perundang-undangan tadi, sehingga mengakibatkan kegagalan dalam mengadaptasi sistem dan prosedur-prosedur yang sama sekali baru.

Berangkat dari ide dasar hadirnya lembaga kepabeanan, yakni di satu sisi hendak melakukan upaya pengamanan terhadap hak-hak negara di bidang kepabeanan, namun di sisi yang lain tidak menjadi batu sandungan atau bagian dari upaya menghambat pergerakan kelaui-

masuk barang dari dan ke luar daerah pabean itu sendiri. Oleh karena itu, langkah pengamanan kepentingan nasional lewat penegakan hukum yang dipandang cukup strategis adalah dengan menggunakan mekanisme penegakan hukum yang bersifat preventif dan represif.

Mekanisme penegakan hukum yang bersifat preventif, secara teknis dilaksanakan lewat pemisahan dua titik fungsi kepabeanan, yaitu: (1) fungsi pemungutan bea, dan (2) fungsi yang melaksanakan proses arus barang. Pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindak pidana kepabeanan, dalam hal ini pelanggaran terhadap ketentuan pidana sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 102 - 108 Undang-undang Kepabeanan, serta penyidikan dilakukan oleh PPNS Ditjen Bea dan Cukai menurut ketentuan Pasal 112 UU Kepabeanan. Dalam operasionalnya, tindak pidana ini ditangani/disidik oleh tenaga profesional untuk itu. Dalam hal ini dilakukan oleh PPNS Bea dan Cukai yang diangkat berdasarkan imperasi UU Kepabeanan.

Tolak tarik antara upaya untuk memperlancar arus barang dalam perdagangan internasional di satu sisi dengan perlindungan kepentingan nasional akan penerimaan pajak di sisi yang lain merupakan kendala tersendiri dalam upaya melegislasi —baik dalam rangka mengamandemen ataupun merevisi UU Kepabeanan. Belum lagi dengan penyempurnaan-penyempurnaan instrumen internasional dalam kerangka GATT/WTO dan WCO, juga di tingkat regional dalam kerangka *Asean Agreement on Custom*, tidak dengan serta-merta dapat diikuti dengan suatu regulasi oleh lembaga legislatif.

Bea dan Cukai sebagai pihak yang mengimplementasikan UU Kepabeanan, secara struktural tidak bebas dari berbagai kendala yang sedikit banyak ikut menentukan kinerjanya dalam rangka pelaksanaan visi dan misi Bea dan Cukai itu sendiri. Secara garis besar, pada tingkatan implementasi ini, Bea dan Cukai menghadapi kendala yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) kendala internal; dan (2) kendala eksternal. Kendala internalnya adalah: (1) kesulitan sumberdaya, (2) masalah integritas, dan (3) pendekatan manajemen baru. Sementara itu, kendala eksternal yang dihadapi adalah: (1) perdagangan dunia yang semakin meningkat, (2) Tanggung jawab Bea dan Cukai yang semakin meluas, (3) perkembangan teknologi informasi, (4) Tekanan akan fasilitasi perdagangan, dan (5) tekanan untuk meningkatkan perlindungan masyarakat.

Sebagai produk kebijakan penguasa, peraturan perundang-undangan kepabeanan sesungguhnya mempunyai tujuan ganda yaitu: (1) pencapaian kesejahteraan masyarakat, dan (2) sebagai wujud perlindungan masyarakat (termasuk hak-hak negara). Untuk tujuan yang pertama, peraturan perundang-undangan kepabeanan secara substansial

mengandung berbagai fasilitas atau kemudahan yang diberikan negara bagi masyarakat (pelaku bisnis; importir, eksportir) dalam dunia perdagangan. Harapan yang tersirat di balik itu, tidak lain adalah ikut andil dalam upaya merangsang dan menumbuhkembangkan dunia perdagangan, yang tentunya berimbas langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan terlaksananya/tercapainya tujuan pertama, adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi negara untuk menjamin bahwa roda dunia perdagangan tersebut berjalan pada relnya. Artinya kepentingan masyarakat tidak terlangkahi dalam dunia perdagangan yang difasilitasi oleh negara lewat peraturan perundang-undangan kepabeanan tidak terganggu. Dalam pada itu, hak-hak negara sebagai konsekuensi logis dari pemberian fasilitas dan perlindungan dunia perdaganganpun dapat terpenuhi.

Atas dasar kesadaran bahwa proses rancang bangun hukum kepabeanan masa depan (*jus constituendum*) ini bersentuhan langsung dengan suatu tata hukum yang merupakan seperangkat norma, yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Jadi semangat yang terkandung di dalamnya adalah bagaimana membangun tata hukum kepabeanan sebagai bagian dari sistem tata hukum nasional yang mampu menjawab tuntutan *market forces* dalam kerangka tujuan yang diembannya. Akan tetapi misi ini bukanlah hal yang mudah mengingat realitas keadaan masyarakat Indonesia sebagai sasaran regulasi peraturan perundang-undangan kepabeanan, ternyata merupakan suatu tantangan tersendiri yang boleh dikata dilematis yang berporos pada: (1) aspek hukumnya, dan (2) aspek masyarakatnya. Aspek pertama, menghendaki agar tata hukum nasional membuka diri untuk mengakomodir berbagai instrumen internasional sebagai konsekuensi logis ketika Indonesia menceburkan diri ke kancah pertukaran bangsa-bangsa, atau sebagai ejawantah dari fenomena global yang tak terhindarkan, termasuk secara arif merumuskan suatu kebijakan menyangkut hukum peninggalan kolonial di satu sisi, namun juga tidak mengabaikan tradisi hukum lokal yang sudah berurat-akar di masyarakat pada sisi yang lain. Aspek kedua, dengan diintrodusirnya suatu peraturan perundang-undangan (kepabeanan) yang substansinya mengacu pada aspek yang pertama, maka permasalahan selanjutnya bergeser pada masyarakat sasaran (*adressat*). Kesiapan masyarakat untuk menerima masuknya tata nilai – bahkan standar kehidupan baru merupakan suatu persoalan tersendiri. Persis di titik ini, peraturan perundang-undangan i, peraturan perundang-undangan ata hukum nasional dalam proses rancang bangunnya harus mengedapankan fungsinya sebagai alat kontrol social (*as a tool of social control*), sebagai alat untuk menggerakkan

masyarakat agar bertingakalah laku *konform* sesuai kehendak hukum (*as a tool of social engineering*), dan juga harus mempunyai fungsi pengintegrasikan.

Berangkat dari penjelasan tersebut, maka bagaimana kedudukan serta substansi peraturan perundang-undangan kepastian nasional masa depan sebaiknya dirancangkan, dapatlah kiranya meminjam konstruksi yang ditawarkan oleh Bernard Arief Sidharta. Bahwa secara hierarkhis, bangunan peraturan perundang-undangan kepastian nasional —sebagai bagian dari tata hukum nasional berintikan pada cita-cita hukum Pancasila, yang dioperasionalkan ke dalam kenyataan melalui asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan serta jurisprudensi.

Asas-asas hukum yang dianut harus merupakan asas hukum yang diakui secara universal, asas hukum yang diderivasi langsung dari Pancasila, asas hukum yang didistilasi dari asas hukum adat, serta asas hukum sektoral. Cita hukum Pancasila dan asas hukum nasional merupakan *guiding principles* dan batu uji bagi peraturan perundang-undangan kepastian nasional termasuk lewat jurisprudensi bagi memadai tidaknya peraturan perundang-undangan kepastian nasional tersebut.

Berbagai kendala struktural di level institusional yang dihadapi oleh pihak Bea dan Cukai dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya, memang merupakan permasalahan tersendiri yang perlu dicari jalan keluarnya. Keterbatasan sumber daya manusia, minimnya dana serta kelangkaan fasilitas pendukung merupakan suatu pergulatan tersendiri bagi Bea dan Cukai guna tetap mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Langkah strategis guna mengantisipasi kendala struktural di level institusional yang dapat ditempuh oleh Bea dan Cukai, pada dasarnya berkisar pada 2 (dua) kutub, yaitu: (1) kerja sama sektoral, dan (2) pendekatan manajemen terhadap permasalahan. Kutub yang *pertama*, mengharuskan Bea dan Cukai untuk meningkatkan kerja sama dengan instansi terkait —bahkan dengan masyarakat termasuk kerja sama dengan negara tetangga. Kutub *kedua*, mengharuskan Bea dan Cukai secara intern meningkatkan efisiensi dan efektifitas dirinya sendiri. Dalam kerangka ini, Bea dan Cukai harus melakukan reevaluasi ataupun revitalisasi dalam pemanfaatan sumber daya manusianya, fasilitas dan pendanaan yang tersedia. Keterbatasan dana dan fasilitas pendukung, dapat didekati dengan manajemen skala prioritas, yang dapat ditempuh dengan 2 (dua) titik tumpu, yaitu: (1) berdasarkan pelayanan, dan (2) berdasarkan pengamanan.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
ABSTRACTION.....	v
ABSTRAKSI.....	vi
RINGKASAN.....	vii
DAFTAR ISI.....	xii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Dan Kontribusi Studi	15
1. Tujuan	15
2. Kontribusi	16
D. Metode Penelitian	16
1. Tipologi Studi dan Spesifikasinya	16
2. Metode Pendekatan.....	18
3. Jenis dan Sumber Data	19
4. Teknik Pengumpulan Data.....	20
5. Analisis dan Interpretasi Data	21
E. Sistematika Penulisan	21
 BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEPABEANAN, PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA DI BIDANG KEPABEANAN DAN REGULASI KEPABEANAN DALAM INSTRUMEN KEPABEANAN INTERNASIONAL	 27
A. Tinjauan Umum Tentang Kepabeanaan	27
1. Pengertian kepabeanaan	27
2. Kedudukan Kepabeanaan	31
3. Fungsi/Tugas Kepabeanaan	36
4. Sistem dan Prosedur Kepabeanaan	38
5. Aspek Hukum Kepabeanaan dan Asas Pemungutan Pajak	45
a. Aspek Hukum Kepabeanaan	45
b. Asas Pemungutan Pajak/Bea	54
B. Pengamanan Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanaan.....	55
1. Istilah Pengamanan dan Hak-hak negara	55
2. Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanaan dan Dasar Hukum Pengaturannya.....	 56
a. Hak-hak Negara	56

b. Dasar Hukum Pemungutan Hak Negara	57
3. Langkah-langkah Pengamanan Hak Negara Di Bidang Kepabeanaan	61
a. Langkah Preventif	63
b. Langkah Represif	68
C. Regulasi Kepabeanaan Dalam Instrumen Hukum Kepebeanaan	
Dalam Rangka Pengamanan Hak-hak Negara	78
1. Pengaturan GATT dan WTO Tentang <i>Customs Principles</i> ...	78
2. Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanaan menurut WCO	80
a. Aspek <i>Law Enforcement</i>	80
b. Aspek Audit dan Otomatisasi	80
3. Prinsip-prinsip Kepabeanaan Menurut <i>ASEAN Agreement</i>	81
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	86
A. Hasil Penelitian.....	86
1. Akomodasi Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanaan Internasional Dalam Perundang-undangan Nasional.....	86
a. Akomodasi Terhadap Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanaan Dalam Rangka GATT/WTO dan WCO	87
b. Akomodasi Terhadap Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanaan Dalam Kerangka Asean Agreement on Customs	96
2. Pengamanan Kepentingan Nasional Oleh Perundang- undangan Kepabeanaan Nasional	104
a. Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanaan.....	104
b. Mekanisme Penegakan Hukum Yang Bersifat Preventif	108
c. Mekanisme Penegakan Hukum Yang Bersifat Represif ...	115
3. Kendala Struktural Pengamanan Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanaan.....	122
a. Kendala Struktural Di Tingkat Legislasi	122
b. Kendala Struktural Di Tingkat Implementasi	125
B. Pembahasan	130
1. Analisis Hasil Penelitian	130
a. Analisis Terhadap Aspek Substansi Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanaan Dalam Kerangka GATT/WTO dan WCO	130
b. Analisis Terhadap Aspek Substansi Perundang-undangan Kepabeanaan	141
c. Analisis Terhadap Implementasi Penegakan Hukum Sebagai Langkah Pengamanan Kepentingan Nasional.....	144
d. Analisis Terhadap Kendala Pengamanan Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanaan Pada Tingkat Struktur	151
2. Rekonstruksi Hasil Penelitian	156
a. Konstruksi Peraturan Perundang-undangan Kepabeanaan Nasional Masa Depan (Jus Constituendum)	156
b. Langkah-langkah Pengamanan Hak Negara Di Bidang	

Kepabeanaan Menyongsong Era Global	162
c. Antisipasi Kendala Struktural Di Level Institusional	165
BAB IV PENUTUP.....	169
A. Kesimpulan	169
B. Saran	171
DAFTAR PUSTAKA.....	174
Biodata Penulis.....	179

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Semenjak sektor minyak dan gas bumi (migas) tidak lagi dapat diandalkan sebagai salah satu sumber utama penerimaan negara, pemerintah selalu berupaya menggali sumber-sumber penerimaan di luar minyak dan gas bumi, salah satunya adalah sektor perpajakan.¹ Dalam rangka ini, restrukturisasi kelembagaan pajak dan pranata hukumnya mendapat perhatian serius dari pemerintah dalam beberapa dasawarsa terakhir.

Seturut dengan arah atau sasaran restrukturisasi sektor perpajakan baik sebagai langkah optimalisasi penerimaan negara, demokratisasi di bidang perpajakan maupun debirokratisasi dalam rangka mengakses dinamika era perdagangan global; reformasi pajak (*tax reform*)² telah bergulir menjadi kebutuhan mendesak. Perubahan mendasar pada sistem perpajakan dari sistem *official assessment* menjadi *self assessment*, antisipasi terhadap aktivitas-aktivitas ekonomi yang kian mengglobal dan atau akomodatif terhadap instrumen (hukum) perdagangan internasional,

¹Elaborasi yang relatif lengkap tentang latar belakang munculnya upaya-upaya pemerintah menggali sumber-sumber pendapatan negara di luar migas dapat dibaca dalam, Miyasto, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya, Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember 1997.

²Reformasi pajak (*tax reform*) telah terjadi dua kali baik sebagai langkah untuk mengakses era perdagangan global maupun sebagai langkah optimalisasi penerimaan negara dari sektor pajak. Ibid., hal. 7-17.

banyak menandai reformasi perpajakan di Indonesia, inklusif sub sektor perpajakan bidang kepabeanan.

Kepabeanan sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau ke luar daerah pabean dan pemungutan bea masuk,³ untuk pertama kalinya dalam sejarah perundang-undangan nasional mendapat regulasi melalui Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3612 Tanggal 30 Desember 1995). Dengan diberlakukannya Undang-undang ini, maka sekalian peraturan perundang-undangan peninggalan Belanda yang sifatnya parsial –yang tetap diberlakukan atas dasar Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945– seperti: *Indische Tarief Wet Stb. 1873 Nomor 35, Rechten Ordonnantie Stb. 1882 Nomor 240 dan Tarief Ordonnantie Stb. 1910 Nomor 628*, turut pula dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dalam Konsiderans Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (UU Kepabeanan), ditegaskan tujuan dikeluarkannya undang-undang ini adalah sebagai upaya menjaga agar perkembangan yang pesat dalam kehidupan nasional –khususnya di bidang perekonomian, termasuk bentuk-bentuk praktek penyelenggaraan

³Pengertian ini berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

perdagangan internasional— berjalan sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Di samping itu, agar kepastian hukum dan kemudahan administrasi berkaitan dengan aspek kepabeanan dalam rangka antisipasi atas globalisasi ekonomi dapat terjamin. Sedangkan alasan dikeluarkannya undang-undang ini ialah karena peraturan perundang-undangan kepabeanan selama ini berlaku sudah tidak dapat mengikuti perkembangan perekonomian nasional dalam hubungannya dengan perdagangan internasional.

Selanjutnya, dalam penjelasan umum UU Kepabeanan dikatakan bahwa selain karena Republik Indonesia adalah negara hukum yang menghendaki terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap dan mengabdikan pada kepentingan nasional, bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, antara lain juga dijelaskan beberapa hal pokok yang mendasari pengaturan UU Kepabeanan, yaitu: (1) karena kewajiban pabean sebagai kewajiban kenegaraan yang mencerminkan peran serta anggota masyarakat dalam menghimpun dana melalui bea masuk, maka peraturan perundang-undangan kepabeanan ini sebagai bagian dari hukum fiskal harus dapat menjamin perlindungan kepentingan masyarakat, kelancaran arus barang, orang, dokumen, penerimaan bea masuk yang optimal, dan dapat menciptakan iklim usaha yang lebih mendorong laju pembangunan

nasional; (2) UU Kepabeanan juga mengatur hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur dalam ketiga peraturan yang digantikannya, antara lain tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan, pengendalian impor atau ekspor barang hasil pelanggaran hak atas kekayaan intelektual, pembukuan, sanksi administrasi, penyidikan dan lembaga banding; dan (3) selain daripada itu, untuk meningkatkan pelayanan kelancaran arus barang, orang dan dokumen agar semakin menjadi baik, efektif dan efisien maka diatur pula hal-hal, antara lain: pelaksanaan pemeriksaan secara selektif, penyerahan pemberitahuan pabean melalui media elektronik, pengawasan dan pengamanan impor atau ekspor yang pelaksanaannya dititikberatkan pada audit di bidang kepabeanan terhadap pembukuan perusahaan, dan peran serta anggota masyarakat untuk bertanggungjawab atas bea masuk melalui sistem menghitung dan membayar sendiri bea masuk yang terhutang (*self assessment*), dengan tetap memperhatikan pelaksanaan ketentuan, larangan atau pembatasan yang berkaitan dengan impor atau ekspor.

Pokok-pokok pikiran yang merupakan *politik hukum* di bidang kepabeanan termaksud adalah konsiderans dan penjelasan umum tersebut, kemudian dijabarkan ke dalam 118 (seratus delapan belas) pasal dari 18 Bab, yaitu: Bab I perihal ketentuan umum, Bab II mengatur mengenai impor ekspor, Bab III tentang tarif dan nilai pabean, Bab IV

tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan, Bab V tentang ketentuan tidak dipungut, pembebasan, keringanan dan pengembalian Bea Masuk, Bab VI tentang pemberitahuan pabean dan tanggungjawab atas Bea Masuk, Bab VII tentang pembayaran bea masuk, penagihan utang dan jaminan, Bab VIII tentang tempat penimbunan di bawah pengawasan pabean, Bab IX tentang pembukuan, Bab X tentang larangan dan pembatasan impor atau ekspor serta pengendalian impor atau ekspor barang hasil pelanggaran hak atas kekayaan intelektual, Bab XI tentang barang yang dinyatakan tidak dikuasai, barang yang dikuasai negara, dan barang yang menjadi milik negara, Bab XII tentang wewenang kepabeanan, Bab XIII tentang keberatan, banding dan lembaga banding, Bab XIV tentang ketentuan pidana, Bab XV tentang penyidikan, Bab XVI tentang ketentuan lain-lain, Bab XVII tentang ketentuan peralihan, dan Bab XVIII tentang ketentuan penutup.

Secara substatif, kepabeanan (*customs*) yang secara teknis operasionalnya dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai, mengemban fungsi tidak hanya esensial sifatnya tapi juga multi peran, kalau tidak hendak dikatakan *paradoks* dan *antagonistik*. Betapa tidak, sebagai pengawas lalu lintas barang, kepabeanan wajib melaksanakan fungsi: (1) perlindungan kepada masyarakat dari masuknya barang-barang berbahaya, (2) perlindungan kepada industri-industri tertentu dari

persaingan barang-barang impor sejenis, (3) memberantas penyelundupan-penyelundupan, dan (4) menegakan peraturan dan berbagai institusi internasional yang berkepentingan dengan lalu lintas barang yang melampaui batas-batas negara. Sedangkan sebagai lembaga yang disertai tugas/fungsi untuk memungut bea masuk, kepabeanan wajib menghasilkan penerimaan negara untuk kepentingan laju pembangunan nasional.⁴ Dengan perkataan lain, di satu pihak kepabeanan dituntut untuk akomodatif terhadap instrumen-instrumen (hukum) kepabeanan internasional yang menghendaki simplifikasi di segala aspek, sementara di pihak lainnya dituntut pula untuk mengamankan kepentingan nasional di bidang kepabeanan.

Peran pabean sebagai *trade facilitator* dengan fungsi yang tampak paradoksal tersebut di atas, sebenarnya telah terlihat sejak merebaknya revolusi industri di Eropa. Pada saat itu peran pabean –meski yang dominan baru fungsi sebagai pengawas penerimaan negara, lebih mementingkan perlindungan terhadap industri masing-masing negara daripada perlindungan terhadap masyarakat dunia yang berakses pada visi global. Konsekuensinya, penentuan tarif bea masuk, sistem dan prosedur serta formalitas-formalitas lainnya dari institusi kepabeanan di

⁴Tentang peran dan fungsi pabean tersebut dapat dibaca dalam. Permana Agung, *Mengantisipasi Masa Depan DJBC: Implementasi dan Pasca UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan*, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, (tanpa tahun), hal. iii.

tiap negara berbeda-beda dan bahkan cenderung bermuara pada proteksi-proteksi dan pembatasan-pembatasan perdagangan. Kondisi ini pula yang kemudian membidani lahirnya upaya-upaya menyederhanakan dan menstandarisasikan formalitas-formalitas, sistem dan prosedur kepabeanan dalam perdagangan.⁵

Perjuangan panjang menuju ke arah keseragaman dan penyederhanaan tersebut disponsori oleh kalangan industri dan perdagangan Eropa. Hasilnya pada tanggal 26 Januari 1953 telah dibentuk Organisasi Pabean Sedunia (*World Customs Organization/WCO*), yang hingga kini telah beranggotakan 145 negara, termasuk Indonesia. Selama lebih kurang 44 tahun berdirinya organisasi ini, selain telah berbuat banyak untuk menyeragamkan sistem dan prosedur kepabeanan di negara anggotanya, juga telah menghasilkan 7 (tujuh) konvensi utama dan 2 (dua) konvensi titipan yang diharapkan dapat menjadi standar aturan main bagi institusi kepabeanan di tiap negara anggota WCO. Ketujuh konvensi utama tersebut ialah: *Kyoto Convention*, *Nomenclature Convention*, *Harmonized System (HS) Convention*, *Nairobi Convention*, *BDV Convention*, *ATA Convention* dan *Istanbul Convention*. Sedangkan konvensi titipan dimaksud ialah: *Container Convention* dan *GATT Valuation* atau *Customs*

⁵Laporan utama: *Era Baru Pabean: Melayani, Mengawasi dan Melindungi*, dalam majalah *Warta Bea Cukai* Nomor 278, Januari 1998, hal. 12.

Valuation dari Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*).

Dari sejumlah konvensi di atas, tercatat 3 (tiga) diantaranya yang menjadi dasar dari sekalian peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan, yaitu:

Pertama, Kyoto Convention. Judul lengkap konvensi ini ialah *International Convention On The Simplification And Harmonisation of Customs Procedures*. Sesuai judulnya, konvensi ini bertujuan untuk menyederhanakan dan mengharmonisasikan prosedur pabean secara menyeluruh. Dengan demikian konvensi ini menjadi dasar sistem dan prosedur kepabeanan yang ada di negara-negara anggota WCO.

Kedua, Harmonized Convention. Judul lengkap konvensi ini ialah *Convention On The Harmonized Commodity Description and Coding System*. Tujuannya adalah untuk mengklasifikasi secara sistematis semua barang untuk perdagangan internasional dengan mempersiapkan sebuah sistem deskripsi komoditi dan coding yang sesuai dengan syarat-syarat utama pabean, lembaga statistik, angkutan dan prosedur. Negara-negara penandatangan *Harmonized System Convention* harus menjamin nomenklatur tarif impor sesuai dengan Harmonized system. Disamping itu wajib pula mempublikasikan dan menyediakan statistik-statistik

perdagangan impor dan ekspor sesuai dengan code enam digit HS, atau atas prakarsa sendiri di luar tingkat itu.

Ketiga, GATT Valuation (Customs Valuation). Salah satu hasil negosiasi GATT adalah apa yang dikenal sebagai *The Agreement On The Implementation of Article VII of GATT*. Perjanjian ini mengatur tentang harga pabean. Tujuannya ialah agar dapat memberikan suatu sistem yang fair, netral dan seragam dalam menentukan harga barang-barang untuk kepentingan pabean. Perjanjian harga tersebut memuat ketentuan-ketentuan umum yang berkaitan dengan konversi mata uang, pengeluaran barang, hak importir untuk mendapatkan informasi dan tuntutan serta hak administrasi pabean untuk memverifikasi informasi yang dicantumkan.

Memahami esensi pengaturan dari sekalian instrumen (hukum) kepabeanan tersebut, jelaslah bahwa institusi pabean atau Bea Cukai sedang dihadapkan pada suatu tuntutan *market forces* (dunia) atas suatu peran yang *save time, save cost, safety* dan *simple procedures*. Tuntutan-tuntutan ini selaras pula dengan gaung globalisasi dan liberalisasi perdagangan yang digemakan dan dipercakapkan dalam pertemuan-pertemuan internasional yang telah membidani lahirnya organisasi-organisasi perdagangan regional dan dunia seperti *Asean Free Trade Area/AFTA*, *Asia Pacific Economic Cooperation/APEC*, *North American Free*

Trade Area/NAFTA, Masyarakat Ekonomi Eropa, *World Trade Organization/WTO*; yang menghendaki peran pabean multi dimensi, yaitu: melayani, mengawasi, dan melindungi.⁶

Tuntutan *market forces* (dunia) yang demikian ini dielaborasi oleh Permana Agung sebagai tantangan baru institusi pabean, yang dilatari oleh beberapa kondisi riil sebagai berikut:

1. Adanya perubahan pola perdagangan internasional ke konteks *borderless world* atau paling tidak pada nuansa-nuansa liberalisasi perdagangan dan investasi, dimana *barriers* atas perdagangan semakin menjadi tabu. Sentra-sentra pelayanan juga semakin beraneka ragam baik dari segi perlindungan terhadap *intellectual property rights*, anti dumping, anti subsidi, *self assessment*, dan lain-lain;
2. Tuntutan atas pelayanan dari institusi pabean atau bea cukai yang *time sensitive, predictable, available* (saat dibutuhkan) dan *adjustable*;
3. Adanya proses *revenue collection* dan *law enforcement* yang sebagian besar mengakibatkan terhambatnya arus barang yang kemudian berakses pada ekonomi biaya tinggi;
4. Semakin canggihnya modus operandi dari *commercial fraud* (pelanggaran-pelanggaran komersial);

⁶Ibid, hal. 13.

5. Fashion dari implementasi peraturan perundang-undangan yang berlaku seringkali menyebabkan *high cost economy* serta pelayanan Bea dan Cukai yang *inefficient* yang berakibat pada gagalnya kegiatan ekonomi meraih keuntungan kompetitif dan muncul *trade diversion* dengan segala implikasi ekonomis negatif lainnya;
6. Volume perdagangan internasional baik menyangkut industri maupun produksinya akan terjadi di *South East Asia Countries*;
7. Masyarakat ekonomi dunia akan lebih mengandalkan *cooperation, partnership, understanding* dan *harmonization* yang menuntut institusi pabean atau Bea Cukai harus *outward looking* dan mampu menghilangkan *inward looking nature* dan *insularity*.⁷

Di Indonesia *major problems* yang mengkondisikan tuntutan *market forces* pada *Customs Reforms* tersebut ditandai oleh banyak faktor yang diidentifikasi sebagai permasalahan-permasalahan yang ada di lingkungan institusi kepabeanan Bea dan Cukai. Oleh Permana Agung, disinyalir bahwa permasalahan tersebut tidak hanya terbatas pada *human resourcess* tapi lebih kepada hal-hal yang substantif sifatnya. Lebih lanjut diungkapkan bahwa sistem dan prosedur kepabeanan masih sering kali *out of date*, sehingga tidak mampu lagi mengikuti perkembangan dan kebutuhan pembangunan di bidang perekonomian secara umum, atau

⁷Permana Agung, *Mengantisipasi...*, Op.cit., hal. 3-6.

aspek fiskal secara lebih khusus. Disamping itu, perangkat peraturan perundang-undangan yang masih ada sering dijumpai *inadequat* yang pada gilirannya sulit untuk mengakomodasikan perubahan-perubahan yang justru sangat diperlukan dalam kegiatan-kegiatan bisnis baru. Sangat sering dijumpai bahwa *law enforcement*-nya menggunakan *excuses* (alasan-alasan pemaaf) yang bersumber pada ketidakmampuan peraturan perundang-undangan tadi, sehingga mengakibatkan kegagalan dalam mengadaptasi sistem dan prosedur-prosedur yang sama sekali baru.⁸

Permasalahan yang muncul berbarengan dengan kondisi faktual di atas ialah, seberapajauhkah peraturan perundang-undangan kepabeanan telah dapat mengakses tuntutan *market forces* lewat berbagai instrumen kepabeanan internasional, dalam kondisi yang dilematis tersebut? Bagaimana pula dengan regulasinya terhadap *hak-hak negara di bidang kepabeanan* baik sebagai langkah pengamanan maupun sebagai langkah antisipasi trend perdagangan global yang cenderung mengurangi penerimaan negara dari sektor ini? Apakah penurunan peran institusi kepabeanan (dalam hal ini Direktorat Jenderal Bea dan Cukai) dalam mengumpulkan hak-hak negara, yang di awal masa Orde Baru berada pada kisaran di atas 30% dan kini telah menurun hingga kurang dari 10%, disebabkan karena sekalian peraturan perundang-undangan yang ada

⁸Ibid.hal. 13-14.

telah mengakses pada kesepakatan-kesepakatan regional dan internasional yang menghendaki penurunan bea masuk hingga 0% di tahun 2002?

Upaya mendeskripsikan sekalian permasalahan inilah yang melatarbelakangi penulisan dalam perspektif kajian sebagaimana menjadi tema pokok tulisan ini.

B. PERUMUSAN MASALAH

Sebagai penjaga pintu gerbang suatu negara, pabean tidak hanya sangat berperan dalam soal kelancaran arus keluar-masuknya barang, orang dan jasa tapi ikut menentukan maju mundurnya perekonomian suatu negara. Artinya, segenap *policy* dan atau peraturan perundang-undangan pabean yang diberlakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dipastikan berkorelasi positif maupun negatif terhadap kelancaran arus barang dan jasa dalam perdagangan yang pada akhirnya ikut mempengaruhi tingkat perekonomian di suatu negara.

Karena eksistensi pabean cukup strategis bagi trend perdagangan global, maka tak pelak lagi ia dituntut untuk akomodatif terhadap berbagai instrumen kepabeanan internasional seperti berbagai konvensi yang dihasilkan oleh *World Customs Organization* sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, inklusif beberapa deklarasi seperti: *The Colombus Declaration* yang mengatur tentang *Customs Role In World Trade*

Liberalisation, Asean Agreement on Customs (Perjanjian Asean di Bidang Kepabeanan) dan *Asean Customs Vision 2020* tentang *Vision Statement*. Permasalahan yang muncul berbarengan dengan tuntutan akomodatif tersebut ialah, apakah ada semacam *political will* dalam peraturan perundang-undangan nasional (dalam hal ini UU Kepabeanan dengan sekalian peraturan pelaksanaannya) sebagai langkah akomodasi terhadap instrumen kepabeanan internasional tersebut? Pertanyaan ini menjadi begitu penting dan mendasar karena tindakan akomodasi dimaksud tidak saja merupakan indikator adanya akses pada era perdagangan global *per se* tapi juga merupakan manifestasi fungsi regulatif⁹ dari sekalian peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan.

Dalam optik kajian perihal *pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan* sesuai tema pokok penulisan ini, maka permasalahan umum penulisan secara operasional dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah tuntutan instrumen (hukum) kepabeanan internasional sudah terakomodir dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional?
2. Apakah kepentingan nasional sudah dapat diamankan oleh peraturan perundang-undangan kepabeanan sekarang?

⁹Fungsi regulasi merupakan fungsi lain dari pajak selain fungsi budgeter yang dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi, progresivitas struktur dan daya saing, produk-produk domestik di luar negeri, lihat Miyasto, *Sistem...Opcit.*, hal. 28.

3. Apa saja yang menjadi kendala pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan dalam kerangka kerjasama kepabeanan internasional maupun kepabeanan di Asean?

C. TUJUAN DAN KONTRIBUSI STUDI

1. Tujuan

Secara umum studi ini bertujuan untuk memberikan deskripsi terhadap regulasi hukum kepabeanan (baca. UU Kepabeanan dan peraturan pelaksanaannya), perihal akomodasinya terhadap instrumen kepabeanan internasional disatu pihak dan langkah-langkah pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan di pihak lainnya. Dalam pada itu, studi ini secara khusus bertujuan:

1. Menguraikan secara substantif akomodasi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional akan tuntutan instrumen (hukum) kepabeanan internasional;
2. Menguraikan regulasi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional, khususnya dalam rangka pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan;
3. Mendeskripsikan kendala pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan dalam rangka kerjasama kepabeanan internasional maupun dalam rangka kerjasama di tingkat Asean.

2. Kontribusi

Apabila tujuan-tujuan studi tersebut tercapai, diharapkan hasil studi ini dapat memberikan manfaat atau kontribusi:

1. Secara teoritis, dapat memberikan gambaran yang tuntas tentang dinamika sektor kepabeanan di era perdagangan global di satu pihak dan di pihak lainnya perihal eksistensi dari kepentingan nasional di bidang ini. Dengan demikian, merupakan suatu nuansa pemikiran yang relatif dapat memperkaya referensi ilmu hukum pada umumnya dan pada khususnya referensi di bidang hukum kepabeanan.
2. Secara praktis, selain sebagai data awal bagi penelitian sejenis di bidang kepabeanan, diharapkan juga dapat memberikan suatu kontribusi praktis bagi pengambilan kebijakan dalam rangka *manage customs reform* yang lebih berdaya guna dan berhasil guna di masa depan. Dengan begitu akses kepada era perdagangan global benar-benar atas dasar landasan kebijakan hukum yang mantap.

D. METODE PENELITIAN

1. Tipologi Studi dan Spesifikasinya.

Studi ini difokuskan pada 3 (tiga) lingkup kajian spesifik, yaitu:

1. Substansi akomodasi peraturan perundang-undangan nasional akan tuntutan instrumen kepabeanan internasional, yang meliputi:

- a. Prinsip-prinsip dasar/asas-asas hukum kepabeanan nasional dalam hal ini UU kepabeanan dan peraturan pelaksanaannya;
 - b. Aspek-aspek hukum dalam UU Kepabeanan;
 - c. Akomodasi terhadap prinsip *simplification and harmonization of customs procedures, harmonized commodity description and coding system* dan *GATT Valuation* sebagai prinsip-prinsip dasar kepabeanan;
2. Regulasi peraturan perundang-undangan nasional tentang kepentingan nasional, meliputi:
- a. Regulasi hak negara terhadap bea masuk, bea masuk anti damping, bea masuk imbalan, dan penerimaan negara lainnya;
 - b. Sifat memadai atau tidaknya regulasi terhadap kepentingan nasional sebagai langkah-langkah pengamanan;
3. Implikasi regulatif perundang-undangan nasional, meliputi:
- a. Implikasi regulatif peraturan perundang-undangan nasional dalam kerangka *Asean Agreement on Customs*;
 - b. Implikasi regulatif peraturan perundang-undangan nasional dalam kerangka *World Customs Organization/WCO*.

2. Metode Pendekatan.

Dari segi sifatnya, studi ini dibangun dari tipe penelitian deskriptif,¹⁰ namun dari kerangka acuan analisisnya tergolong penelitian terhadap asas-asas hukum,¹¹ dalam hal ini asas hukum regulatif khusus dan asas hukum konstitutif khusus. Seturut sifat dan kerangka acuan analisis tersebut, maka metode pendekatan satu-satunya yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum normatif (*normative legal approach*), yang oleh beberapa penulis buku penelitian *hukum normatif* dipahami sebagai penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹²

Dalam lingkaran pendekatan hukum normatif (*normative legal approach*) tersebut, maka digunakan beberapa bentuk pendekatan praktis untuk menganalisis permasalahan penelitian, yaitu:

1. Pendekatan yuridis-komparatif, yang dilakukan dengan cara mempelajari dan membandingkan berbagai instrumen/ketentuan

¹⁰Penggolongan ini sebagaimana dipahami oleh Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hal. 50-51. Bandingkan pula dengan Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 8-9.

¹¹Hal ini seperti dipahami Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dalam, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hal. 73. Pemahaman yang sama dikemukakan pula oleh Ronny Hanitijo Soemitro dalam bukunya, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 17.

¹²Pengertian demikian antara lain dikemukakan oleh Ronny Hanitijo Soemitro, *Ibid.*, hal. 11; Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cvipta, 1996, hal. 7-12; Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hal. 17; Soekanto, *Op.cit.*, hal. 42.

kepabeanaan internasional dan nasional dalam rangka menjawab permasalahan;

2. Pendekatan historis-dokumenter, yaitu dengan cara mempelajari berbagai dokumen yang merupakan asal-usul instrumen kepabeanaan internasional dan nasional, baik itu berupa draft, risalah ataupun dokumen lainnya yang ada relevansinya dengan materi kajian;
3. Pendekatan yuridis-teoritis, yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari berbagai pandangan dan pendapat para ahli hukum di bidang kepabeanaan khususnya dan pandangan/pendapat para ahli hukum pada umumnya yang tersebar dalam berbagai literatur, hasil penelitian, artikel ataupun jurnal-jurnal ilmiah lainnya;

3. Jenis dan Sumber Data.

Pada dasarnya data yang dipergunakan dalam studi ini adalah data kualitatif yang diklasifikasikan menurut sumbernya, yaitu:

1. Buku/monograf yang ada relevansinya dengan materi kajian;
2. Majalah terbitan berkala berupa Wrtta Bea Cukai;
3. Brosur atau pamflet baik terbitan Dirjen Bea dan Cukai maupun WCO;
dan
4. Bahan non-buku lainnya seperti draf, kertas kerja, dokumen/risalah pembahasan UU Kepabeanaan dan sekalian peraturan perundang-

undangan di bidang kepabeanan, yang meliputi; Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur kegiatan kepabeanan, inklusif petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) di tingkat kebijakan operasional.

Dengan demikian bahan/sumber primer (data) penelitian ini meliputi: buku, kertas kerja, hasil lokakarya/seminar, simposium, instrumen-instrumen kepabeanan internasional, majalah, dan lain-lain. Sedangkan bahan/sumber sekunder antara lain mencakup penerbitan pemerintah dan bahan acuan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Pengumpulan data dilakukan dengan terlebih dahulu mengenal bahan yang dicari, tempat diketemukannya dan langkah-langkah yang mesti ditempuh. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan *sistem kartu*,¹³ yaitu kartu kutipan dan kartu bibliografi. Kartu kutipan dipergunakan untuk mencatat/mengutip data beserta sumbernya, sedangkan kartu bibliografi dipergunakan untuk mencatat sumber bacaan bagi kepentingan penyusunan daftar pustaka.

Data yang sifatnya komplementer —dalam hal ini data tentang memadai atau tidaknya ketentuan UU Kepabeanan yang mengatur perial

¹³Lihat antara lain Bambang Waluyo, *Opcit.*, hal. 54.

pengamanan hak-hak negara ditingkat implementasi, dikumpulkan melalui teknik wawancara dengan pihak-pihak yang berkompeten mengadakan pengamanan terhadap hak-hak negara di bidang kepabeanan seperti: Direktur Kepabeanan, Direktur Verifikasi dan Direktur Pemberantasan Penyelundupan dan Penyelesaian Perkara (P2P). Data yang diperoleh lewat wawancara ini dikategori bersifat komplementer, karena hanya sebagai bahan bandingan untuk membenarkan atau justru sebaliknya tidak membenarkan kondisi *memadai atau tidaknya* regulasi UU kepabeanan dan sekalian peraturan pelaksanaannya terhadap pengamanan hak-hak negara.

5. Analisis dan Interpretasi Data.

Data yang dikumpulkan dalam bentuk uraian-uraian tersebut kemudian diolah, dilengkapi sesuai kebutuhan untuk kemudian diinterpretasi secara deskriptif analisis. Artinya, menganalisis berbagai data yang berhubungan dengan ketiga permasalahan studi kemudian melahirkan suatu gambaran yang jelas mengenai tema pokok studi.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sebagaimana layaknya suatu penulisan ilmiah, maka studi ini secara sistematis dibangun dari tema pokok yaitu: *Pengamanan Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanan: Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanan*

Internasional Dan Implikasi Regulasinya Dalam Perundangan Kepabeanan Nasional. Untuk memberikan deskripsi yang jelas tentang studi ini, maka pada Bab I Pendahuluan, diawali dengan latar belakang masalah, yang menguraikan tentang kewajiban kepabeanan sebagai aspek yang tidak bisa dihindari oleh warga negara terhadap negaranya. Kemudian diuraikan pula tentang kondisi paradoksal dan antagonistik yang mewarnai tugas/fungsi pabean yang intinya *melayani, mengawasi* dan *melindungi* berbagai permasalahan yang dapat timbul dari praktek pergerakan barang dan orang di satu sisi namun juga tidak boleh menghambat pergerakan tersebut di lain sisi sesuai tuntutan instrumen kepabeanan internasional. Kondisi dilematis tersebut, kemudian dirumuskan dalam 3 (tiga) permasalahan utama kajian, yaitu *pertama*, akomodasi instrumen kepabeanan internasional dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional; *kedua*, memadai tidaknya peraturan perundang-undangan nasional bagi pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan; dan *ketiga*, implikasi regulatif peraturan kepabeanan nasional dalam kerangka kerja sama kepabeanan internasional dan asean. Selanjutnya pula diuraikan menyangkut tujuan dan kontribusi dari studi ini, dan bagaimana metode penelitiannya.

Pada Bab II diuraikan tentang Tinjauan Umum Tentang Kepabeanan, Pengamanan Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanan dan

Regulasi Kepabeanan dalam Instrumen Kepabeanan Internasional. Oleh karena itu, untuk memberikan gambaran umum tentang kepabeanan, maka diawali dengan memberikan batasan pengertian tentang kepabeanan itu sendiri, kemudian bagaimana kedudukan kepabeanan dalam sistem hukum pada umumnya, dan apa yang menjadi fungsi/tugas dari kepabeanan, termasuk sistem dan prosedur kepabeanan yang digunakan serta aspek hukum kepabeanan dan dan asas pemungutan pajak.

Masih dalam Bab II, penjelasan selanjutnya adalah menyangkut pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan, yang meliputi istilah pengamanan dan hak-hak negara sebagai acuan untuk menentukan hak-hak negara macam apa yang perlu dilindungi. Adapun hak-hak negara dimaksud adalah hak negara terhadap bea masuk (BM), hak negara terhadap pajak impor (Ppn, BM, Pph) dan ekspor, berikut dasar hukum yang melegitimasi pemungutan pajak tersebut. Selanjutnya diuraikan pula langkah-langkah pengamanan terhadap hak-hak negara di bidang kepabeanan yang dapat ditempuh meliputi langkah preventif lewat prosedur administratif pemasukan barang, penggunaan sistem *electronic data interchange* (EDI), maupun penggunaan perangkat *X-ray Container Inspection* (HI-CO). sementara langkah represif yang dapat ditempuh adalah penggunaan sistem peradilan pidana dan pengenaan denda administratif.

Pada bagian selanjutnya dari Bab II, diuraikan tentang regulasi kepabeanan dalam instrumen hukum kepabeanan internasional dalam rangka pengamanan hak-hak negara. Secara garis besar, penguraian ini dimulai dari pengatura GATT dan WTO tentang *Customs Principles* yang meliputi perjanjian GATT dan WTO yang berkaitan dengan prosedur kepabeanan, dan prinsip-prinsip hukum yang dikedepankan. Kemudian diuraikan juga menyangkut prinsip-prinsip hukum kepabeanan menurut *World Customs Organization (WCO)*, yang meliputi aspek *law enforcement*, aspek audit dan otomatisasi, aspek valuasi dan klarifikasi tarif pabean, serta aspek hubungan internasionalnya. Selanjutnya, diuraikan pula tentang prinsip-prinsip hukum kepabeanan menurut *Asean Agreement on Customs*, yang meliputi prinsip transparansi, prinsip akurabilitas, dan prinsip konsistensi.

Bab III dari studi ini merupakan bab Temuan Studi dan Pembahasan. Oleh karena itu, diawali dengan temuan studi yang meliputi aspek substantif dari akomodasi terhadap tuntutan instrumen hukum kepabeanan internasional. Dengan demikian cakupan materinya adalah akomodasi UU Kepabeanan dengan sekalian peraturan pelaksanaannya terhadap prinsip-prinsip hukum kepabeanan dalam kerangka GATT/WTO dan WCO, serta akomodasi terhadap prinsip-prinsip hukum kepabeanan dalam kerangka *Asean Agreement on Customs*. Bagian kedua dari bab ini,

mengungkap tentang penegakan hukum sebagai langkah pengamanan hak-hak negara dibidang kepabeanan. Langkah mana, dititik beratkan pada, langkah preventif dan lagkah represif sesuai dengan tuntutan regulasi hukum kepabeanan. Selanjutnya bagian ketiganya, menguraikan tentang aspek struktural dari implikasi regulasi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional, yang memfokuskan pada kendala struktural ditingkat legislasi, dan kendala struktural ditingkat implementasi.

Dalam bagian Pembahasan Bab III, dikemukakan sebuah refleksi temuan studi, yang meliputi analisis terhadap aspek substansi prinsip-prinsip hukum kepabeanan dalam kerangka GATT/WTO dan WCO, juga analisis terhadap susbstansi perundang-undangan kepabenan nasional, serta analisis terhadap implementasi penegakan hukum sebagai langkah pengamanan hak-hak negara, termasuk analisis terhaap implikasi regulasi perundang-undangan kepabeanan di tingkat struktur. Selanjutnya, dilakukan rekonstruksi terhadp temuan studi tersebut, dengan cara konstruksi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional masa depan (*iusconstituendum*), langkah-langkah pengamanan hak negara di bidang kepabeanan, dan antisipasi kendala struktural di level institusional.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Pada bagian akhir studi ini, yakni pada Bab IV Penutup, dikemukakan kesimpulan secara keseluruhan dari hasil kajian, berikut saran yang berkaitan dengan pemecahan ketiga permasalahan kajian ini.

o0o

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPABEANAN, PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA DI BIDANG KEPABEANAN DAN REGULASI KEPABEANAN DALAM INSTRUMEN KEPABEANAN INTERNASIONAL

A. TINJAUAN UMUM TENTANG KEPABEANAN

1. Pengertian Kepabeanan.

Pengertian Kepabeanan menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (UU Kepabeanan) ialah, "Kepabeanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk keluar Daerah Pabean dan Pemungutan Bea Masuk."

Mengingat pengertian kepabeanan merupakan pengertian yang semula belum ada defenisinya, maka Penulis menelusuri dari sejarah Bea dan Cukai. Pada tahun 1522 telah datang di *Kalapa* (nama sebenarnya dari Pelabuhan Sunda Kelapa yang sekarang) seorang Portugis, *Fransisco De Sa* dan melaporkan kepada komandannya, bahwa ia telah bertemu dengan seorang yang bernama *Fabean*, yang mempunyai kedudukan penting. Mungkin yang dimaksud orang Portugis ini adalah seorang pejabat kepabeanan, yang oleh orang Portugis ini dikiranya nama orang itu. Sedangkan tugas pabean pada waktu itu menurut H. J. Soedarmadji

Damais, Kepala Urusan Sejarah DKT¹⁴ adalah: (1) memonitor barang-barang yang keluar masuk, (2) menjaga tertibnya barang-barang yang keluar masuk, dan (3) memelihara keamanan dan menjaga gangguan bajak laut dan angin topan dan untuk jenis barang-barang tertentu dikenakan bea oleh mereka yang berkuasa untuk itu.

Batasan pengertian Pengawasan Pabean berdasarkan *International Convention on the Simplification and Harmonization of Custom Procedures* adalah, "The term 'custom control' means measures applied to ensure compliance with the laws and regulations which the customs are responsible for enforcing." (Istilah 'pengawasan pabean' berarti langkah-langkah yang diambil untuk menjamin pematuhan undang-undang dan peraturan-peraturan yang pelaksanaannya menjadi tanggung jawab pabean).

Prinsip yang dianut dalam Konvensi Internasional tentang prosedur pabean tersebut juga menyatakan bahwa, "Semua barang yang dibawa ke dalam daerah pabean, terlepas apakah akan dikenakan bea masuk dan pajak atau tidak, harus tetap diawasi oleh instansi pabean." Lalulintas barang yang masuk (ke dalam daerah pabean) ialah pergerakan barang impor. Menurut Pasal 1 butir 13 UU Kepabeanan, pengertian impor adalah kegiatan memasukan barang ke dalam Daerah Pabean, dan yang dimaksud dengan lalulintas pengeluaran barang adalah

¹⁴*Bea Dan Cukai Dari Masa Ke Masa*, Direktorat Jendral Bea Dan Cukai, Jakarta, 1995, hal. 1.

pergerakan barang ekspor yang berdasarkan Pasal 1 butir 14 UU Kepabeanan, ekspor adalah kegiatan mengeluarkan barang dari Daerah Pabean.

Berdasarkan Pasal 1 butir 2 UU Kepabeanan, yang dimaksud dengan Daerah Pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-undang ini. Sedangkan menurut Konvensi Internasional disebutkan bahwa *the term "custom territory" means the territory in which the customs law of a state applies in full*. (Istilah "Daerah Pabean" adalah daerah dalam mana Undang-undang Pabean suatu negara berlaku sepenuhnya).

Pengertian pungutan bea masuk adalah pungutan pajak negara dalam bentuk bea masuk yang dipungut atas pemasukan barang ke dalam Daerah Pabean. Kemudian pengertian bea masuk menurut Pasal 1 butir 15 UU Kepabeanan adalah, "Pemungutan negara berdasarkan undang-undang ini yang dikenakan terhadap barang yang diimpor." Definisi bea masuk dan pajak menurut Konvensi Internasional tentang Penyederhanaan dan Penyelarasan Prosedur Pabean adalah, "Istilah bea masuk dan pajak berarti bea masuk dan semua bea, pajak, imbalan-imbalan atau biaya-biaya lain yang dipungut atas atau sehubungan dengan pengimporan barang-barang, tetapi tidak termasuk imbalan-

imbalan dan biaya-biaya yang jumlahnya terbatas sampai kurang lebih sebesar biaya atau jasa yang diberikan.”

UU Kepabeanan menyebutkan bahwa pengertian impor secara yuridis, yaitu pada saat barang memasuki Daerah Pabean dan menetapkan saat barang tersebut wajib Bea Masuk serta merupakan dasar yuridis bagi Pejabat Bea dan Cukai untuk melakukan pengawasan. Lebih lanjut, pada saat barang dinyatakan sebagai barang ekspor adalah barang yang telah dimuat atau akan dimuat di sarana pengangkut untuk dikeluarkan dari Daerah Pabean dianggap telah diekspor dan diperlakukan sebagai barang ekspor, maka secara yuridis dapatlah dikatakan bahwa ekspor dianggap telah terjadi.

Masalah pabean adalah merupakan masalah universal yang menyangkut perdagangan internasional dan pertukaran internasional lainnya (*international trade and international exchange*).¹⁵

Deklarasi Colombus, menegaskan bahwa, “*Customs plays a keyrole in international trade. Every international tradetransaction invalves at least two customs interventions, one at export and one at import.*”¹⁶ (Pabean memainkan peranan kunci dalam perdagangan internasional selalu melibatkan paling

¹⁵Konvensi Internasional Tentang Penyederhanaan dan Penyelarasan prosedur Pabean, Direktorat Jenderal Bea dan Cykai, Jakarta, 1983, hal. 1.

¹⁶Deklarasi Colombus, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, jakarta, 1997, hal. 9.

sedikit intervensi dua institusi Bea Cukai, satu pada saat ekspor dan satu lagi pada saat impor).

Deklarasi Arusha yang merupakan Deklarasi Dewan Kerjasama Pabean menyangkut integritas menetapkan bahwa, pabean merupakan suatu instrumen esensiil untuk manajemen efektif suatu ekonomi dan bahwa secara simultan pabean menjalankan peran vital dalam menangkal penyeleundupan dan mempermudah arus perdagangan.¹⁷ Diakui pula dalam Deklarasi Arusha tersebut bahwa, pabean yang korup, tidak akan memasukan penerimaan yang seharusnya untuk negara, tidak akan efektif dalam memerangi perdagangan gelap, dan akan menghambat pertumbuhan perdagangan internasional dan perkembangan ekonomi.

2. Kedudukan Kepabeanan

Dengan mendasari bahwa pemungutan bea masuk adalah pemungutan pajak negara terhadap barang-barang yang dimasukan ke dalam Derah Pabean (impor) atau kegiatan pemasukan barang-barang yang melintasi batas wilayah negara (pabean), maka ketentuan dan peraturan yang mengatur tentang pemungutan tersebut merupakan ketentuan perpajakan.

Butir 2 Penjelasan Umum UU Kepabeanan menyatakan bahwa:

¹⁷Deklarasi Arusha, Wrata Bea Cukai, Edisi 290, Januari, 1999, hal. 8.

“... maka peraturan perundang-undangan kepabeanan ini sebagai bagian dari hukum fiskal¹⁸ harus dapat menjamin perlindungan kepentingan masyarakat, kelancaran arus barang, orang dan dokumen, penerimaan bea masuk yang optimal, dapat menciptakan iklim usaha yang dapat lebih mendorong laju pembangunan nasional.”

Pendapat R. Satosa dalam bukunya *Pengantar Hukum pajak* menyebutkan bahwa:

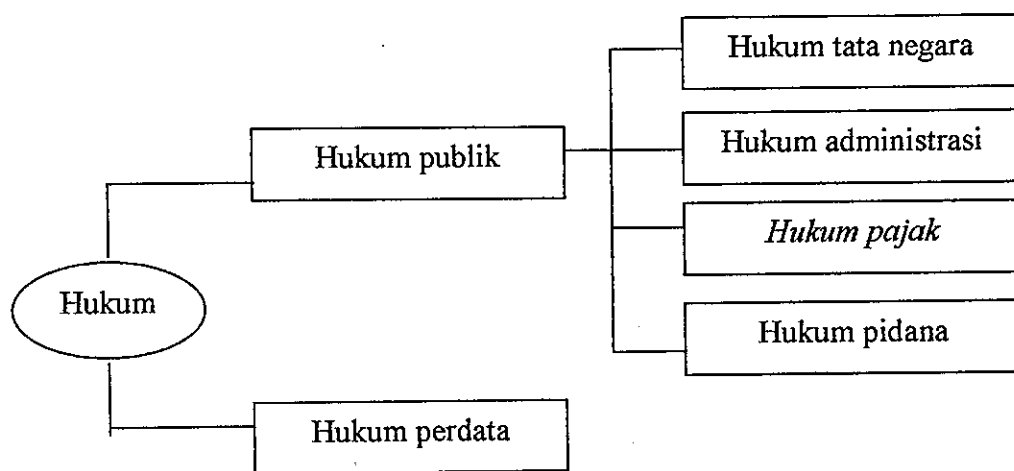
“Hukum pajak, yang juga disebut hukum fiskal, adalah keseluruhan dari pertauran-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkan kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dengan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak.”¹⁹

P. J. A. Adriani berpendapat bahwa bagaimanapun lebih tepat memberi tempat tersendiri untuk hukum pajak di samping (sederajat dengan) hukum administrasi, dengan alasan sebagai berikut: (1) tugas hukum pajak bersifat lain daripada hukum administrasi pada umumnya, (2) hukum pajak dapat secara langsung digunakan sebagai sarana politik perekonomian, dan (3) hukum pajak memiliki tata tertib dan istilah-istilah yang khas untuk bidang perpajakan.

¹⁸Miyasto, *Sistem Perpajakan nasional Dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hal. 5, antara lain mengatakan bahwa pajak mempunyai fungsi utama, yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulasi.

¹⁹R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, 1995, hal. 1.

Meskipun demikian masih diakui bahwa banyak bagian dari hukum pajak didasarkan atas hukum-hukum lain. Namun demikian tidak berarti hukum pajak berderajat lebih rendah (*subordinated*) daripada hukum administratif. Penjelasan tersebut, dapat divisualkan dengan bagan berikut ini:



Bagan 1. Kedudukan hukum pajak di antara bidang hukum lainnya.

P. J. A. Adriani, berkesimpulan bahwa hukum pajak dapat merupakan suatu kebulatan cabang ilmu pengetahuan sendiri (ilmu hukum pajak), dengan terutama ilmu ekonomi sebagai latar belakangnya.²⁰ Sedangkan pengertian pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Perpajakan, bahwa, "Pajak adalah semua jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Pusat, termasuk Bea Masuk dan

²⁰G. Sartan, *Perpajakan: Pengantar Hukum Pajak Positif Di Indonesia*, Djambatan, Semarang, 1980, hal. 8.

Cukai, dan pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah, menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pajak itu sendiri dibedakan ke dalam dua golongan, yang oleh R. Santoso Brotodihardjo disebut sebagai: (1) pajak langsung, ialah pajak yang dipungut secara periodik (berkala) menurut kohir (daftar piutang pajak) yang sesungguhnya tidak lain daripada tindakan-tindakan dari Surat-surat Ketetapan Pajak, dan (2) pajak tidak langsung, ialah pajak yang harus dipungut kalau pada suatu ketika terdapat suatu peristiwa atau perbuatan seperti penyerahan barang tak bergerak, pembuatan suatu akta, dan sebagainya.

John Stuart Mill, sebagaimana dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo, adalah seorang ahli ekonomi Inggris yang mempelopori pembedaan antara pajak langsung dengan pajak tidak langsung dalam arti ekonomis memberi pengertian: (1) pajak langsung adalah pajak yang dikenakan terhadap orang yang harus menanggung dan membayarnya (*a direct taxes is one, which is demanded from the every person, who it is intended or desired, should pay it*), dan (2) pajak tidak langsung dikenakan terhadap orang yang harus menanggungnya, tetapi dapat diharapkan pihak ketiga membayarnya (*indirect taxes are those, which are demanded one person, in the expectation and intention, that he shall indemnify himself at the expense of another*).

Dengan ilmu ekonomi, dapat ditentukan/diketahui bahwa suatu pajak digolongkan ke dalam pajak langsung atau pajak tidak langsung, dengan melihat terlebih dahulu tiga unsur yang terdapat dalam pemenuhan kewajiban perpajakan, yakni: (1) *unsur pertama*, penanggungjawab pajak (wajib pajak/wajib bea) adalah orang, yang secara formal yuridis diharuskan melunasi pajak/bea, yaitu bila padanya terdapat faktor-faktor atau kejadian-kejadian yang menimbulkan sebab (menurut undang-undang) untuk dikenakan pajak/bea/cukai, (2) *unsur kedua*, penanggung pajak adalah orang, yang dalam faktanya (dalam arti ekonomis) memikul dulu beban pajaknya/beanya/cukainya, dan (3) *unsur ketiga*, pemikul pajak/bea/cukai yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang dengan maksud bahwa orang yang menurut pembuat undang-undang harus dibebani pajak/bea/cukai.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa jika ketiga unsur tersebut ditemukan pada seseorang, maka pajaknya adalah pajak langsung, jika terpisah atau terdapat lebih dari seorang, maka hal tersebut dikategorikan sebagai pajak tidak langsung. Bea masuk dan juga cukai berdasarkan unsur-unsur tersebut, maka dapatlah dikatakan sebagai pajak tidak langsung.

Pada pajak tidak langsung, tekanan pajak/bea/cukainya hendak dipindahkan kepada pihak lain. Pemindahan seperti ini dalam hukum pajak diberi berbagai nama, seperti substitusi, transformasi, dan *shifting* (pelimpahan). Meskipun berbeda dalam bentuk dan cara, kesemuanya itu mengandung pemindahan.

Menurut Adam Smith, dalam hal kewenangan memungut pajak disebutkan bahwa hak negara memungut pajak dengan paksa kepada rakyatnya bukanlah karena negara mempunyai kuasa, tetapi adalah semata-mata untuk membagi beban negara yang timbul karena kewajiban negara menyelenggarakan fungsinya (pertahanan, keamanan, pembangunan sosial ekonomi dan pendidikan) yang kesemuanya itu ditujukan bagi kesejahteraan rakyatnya. Sebaliknya, kewajiban rakyat membayar pajak kepada negara adalah semata-mata karena hak rakyat untuk mendapatkan perlindungan (hukum) dan kesejahteraan bagi kehidupannya, baik materiil maupun spirituil.

3. Fungsi/Tugas Kepabeanan.

Pada dasarnya fungsi/tugas kepabeanan (administrasi pabean) adalah bersifat universal, yakni: (1) melakukan pemungutan pajak negara dalam bentuk bea masuk atas barang yang dimasukkan ke dalam daerah pabean (*duty collection*), (2) melakukan pengawasan dan pencegahan atas

impor atau ekspor barang yang dilarang atau dibatasi (*customs control*), dan (3) melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang perdagangan internasional, terutama dalam kaitannya dengan kelancaran arus dokumen dan barang (*trade facilitation*).

Dalam kaitannya dengan asas ekonomi dalam hukum pajak, maka selain fungsi budgeter, pajak juga dipergunakan sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian. Tidak mungkin suatu negara menghendaki merosotnya kehidupan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, maka politik pemungutan pajaknya adalah: (1) harus diusahakan supaya jangan sampai menghambat lancarnya produksi dan perdagangan, dan (2) harus diusahakan supaya jangan sampai menghalang-halangi rakyat dalam usahanya menuju ke kebahagiaan dan jangan sampai merugikan kepentingan umum.²¹

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa dalam fungsi hukum pajak selain fungsi budgeter juga terdapat fungsi mengatur yang memberikan keseimbangan dalam kehidupan ekonomi yang tidak boleh terganggu karenanya, bahkan harus tetap dipupuk.

²¹R. Brotodihardjo santoso, Op.cit., hal. 41.

4. Sistem Dan Prosedur Kepabeanan.

Di dalam sistem dan prosedur kepabeanan, diterapkan beberapa prinsip, yakni: (1) prinsip *self assessment*, (2) pemberian alternatif kepada *market forces*, (3) penolakan (*reject*), (4) pemeriksaan melalui jalur hijau dan merah yang lebih sederhana, (5) pemeriksaan selektif, (6) pemeriksaan kemudian (*post entry audit*), (7) penanganan perbedaan nilai pabean dengan cepat, (8) kecepatan pemeriksaan melalui teknologi canggih *X-Ray Container*, dan (9) pemisahan antara proses pengeluaran barang impor dengan proses pengumpulan pajak serta proses pengawasan.

Prinsip *self assessment*, memberikan kepercayaan kepada masyarakat dan upaya peningkatan peran serta anggota masyarakat untuk bertanggungjawab atas bea masuk alalui sistem menghitung dan membayar sendiri bea masuk yang tertuang yang lazim dikenal dengan *self assessment*. UU Kepabeanan secara tegas menganut prinsip ini yang artinya bahwa wewenang untuk mengisi pemberitahuan pabean yang antara lain meliputi jenis, kualitas, kuantitas barang impor bahkan tarif dan nilai pabeannya, sehingga termasuk didalamnya jumlah bea masuk yang harus dibayar oleh importir atau pajak ekspor yang harus dibayar eksportir, diserahkan sepenuhnya kepada importir atau eksportir.

Prinsip pemberian alternatif kepada *market forces*, artinya pemberian keluasaan kepada importir didalam memilih alternatif atau *options* dalam melakukan proses pembayaran bea masuk dan pungutan impor lainnya. Sistem dan prosedur kepabeanan memberikan *options* kepada importir tertentu yang memenuhi persyaratan untuk ditetapkan dapat menggunakan fasilitas pembayaran berkala, penggunaan media elektronik atau secara manual dalam melakukan pembayaran bea-bea. Demikian juga importir diberikan alternatif untuk menggunakan fasilitas *prenotification*, artinya importir dapat memilih untuk menyerahkan pemberitahuan pabean sebelum kedatangan barang atau sesudah barang dibongkar-ditimbun.

Prinsip penolakan (*reject*), mengandung makna dalam hal pemberitahuan pabean yang diajukan, secara dini akan disampaikan atau diinformasikan secara jelas kriteria-kriteria apa yang dijadikan dasar untuk suatu penolakan, dan setiap penolakan akan disertai dengan alasan-alasannya serta hal-hal yang perlu diperbaiki. Dengan pola *reject* ini diharapkan terjalin suatu *cooperation* atau *partnership* dalam pemberian informasi yang lengkap dan akurat, sehingga pelayanan dalam rangka fasilitator perdagangan yang memperlancar arus barang dapat diefektifkan.

Prinsip pemeriksaan melalui jalur hijau dan merah yang lebih sederhana, artinya jalur merah adalah jalur yang menetapkan suatu barang harus dilakukan pemeriksaan fisik barang, jalur merah hanya dikenakan atas pengimporan yang ada nota hasil intelijen (NHI) atau yang secara acak atau random menjadi harus diperiksa fisiknya. kemudian jalur hijau adalah jalur tanpa pemrosesan pemeriksaan fisik terhadap barang-barang impor.

Prinsip pemeriksaan selektif, digunakan berdasarkan *risk management* Bea dan Cukai tidak mungkin melakukan pemeriksaan terhadap seluruh barang, maka konsep selektif menetapkan melalui kriteria-kriteria tertentu, maka barang impor dapat dilakukan pemeriksaan fisik, dan dilakukan sangat selektif tanpa pretensi untuk menghambat kelancaran arus barang.

Prinsip pemeriksaan kemudian, merupakan suatu kegiatan *post entry audit* yang dilakukan bukan pada saat barang belum dikeluarkan (*on arrival inspection*), tetapi dilakukan setelah barang-barang keluar dari pelabuhan.

Prinsip penanganan perbedaan nilai pabean dengan cepat, dimaksudkan bahwa penanganan nilai pabean dengan memperhatikan implementasi *GATT Valuation Code* yang mendasarkan pada harga

transaksi, nilai pabean yang diberitahukan, diterima oleh Bea dan Cukai. Meskipun hasil pengamatan bahwa harga pabean diberitahukan didapati jauh di bawah, tetapi hal ini tidak akan mempengaruhi proses pengeluaran/penyelesaian barang (*clearance of that goods*). Suatu nota akan diterbitkan *Fungsional Auditor* untuk dalam waktu 30 (tiga puluh hari) dapat memastikan kebenaran nilai pabean yang diajukan sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya keputusan-keputusan yang saling bertentangan dan yang lebih penting untuk menghindari terjadinya duplikasi-duplikasi kegiatan.

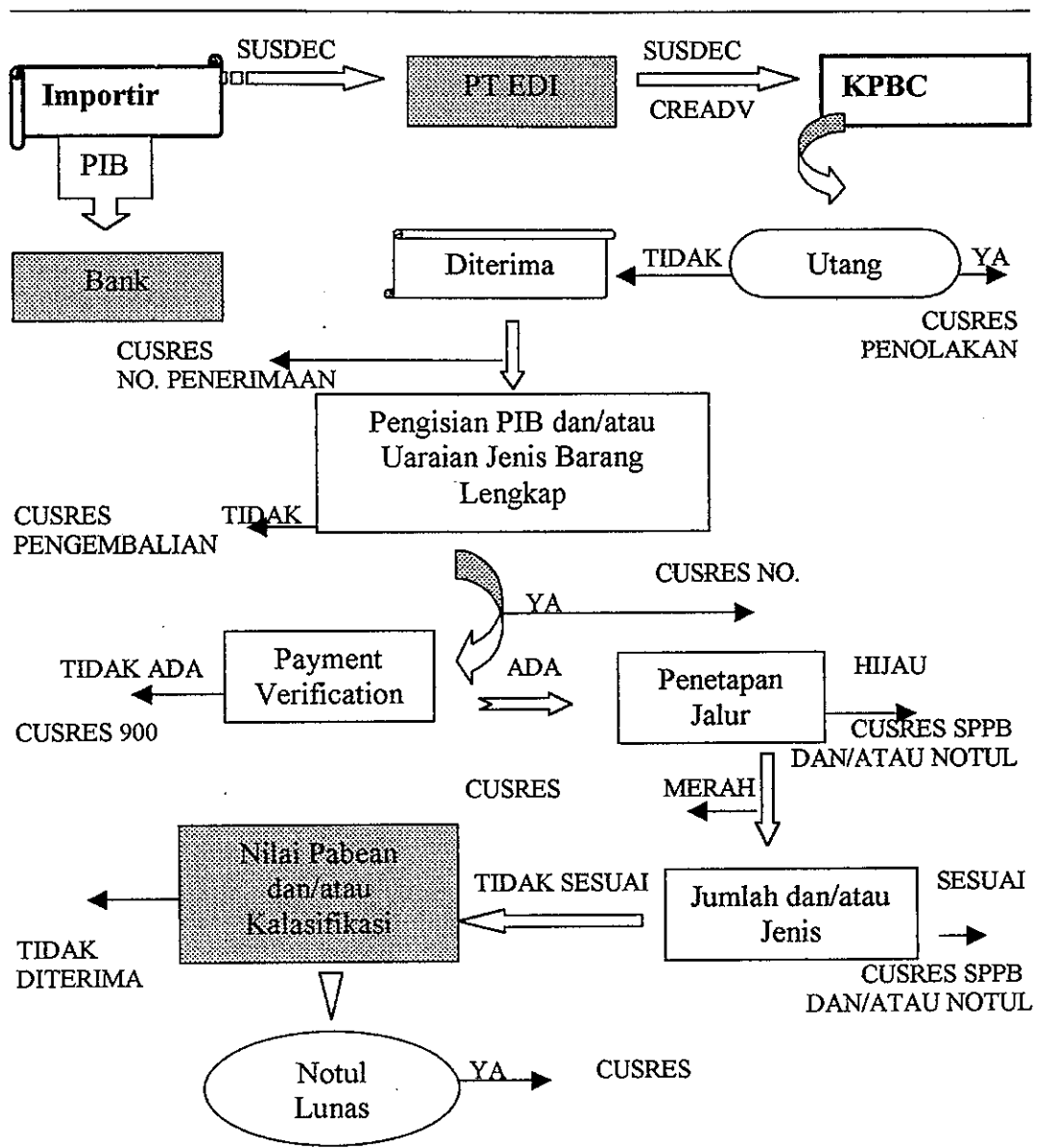
Prinsip kesepatan pemeriksaan melalui teknologi canggih *X-Ray Container*, merupakan upaya untuk memperoleh kecermatan dalam proses pemeriksaan terhadap barang-barang tradisional dalam kemasan yang relatif kecil (antara lain barang kiriman pos dan barang penumpang) dan *X-Ray Container* untuk kargo-kargo kontainer. Pemanfaatan *X-Ray Container* tersebut dimaksudkan untuk kelancaran arus barang.

Prinsip pemisahan antara proses pengeluaran barang impor dengan proses pengumpulan pajak serta proses pengawasan, adalah bentuk proses pengeluaran barang oleh Bea Cukai pada umumnya dan kegiatan pemenuhan kewajiban kepabeanan yang dilakukan pada saat barang masih berada di bawah pengawasan Bea Cukai. Pengawasan yang

demikian dimaksudkan sebagai jaminan pembayaran bea masuk atau pajak-pajak yang mungkin terutang. Di samping itu pula dimaksudkan agar barang-barang tersebut secara fisik mudah diperiksa apabila terdapat indikasi yang meragukan. Mekanisme yang digunakan untuk menjamin pembayaran bea masuk yang tertutang dilakukan tanpa menahan barang-barang tersebut (*mechanism currently exist for securing payment of any duty liabilities without detention of the goods*). Pelaksanaan proses tersebut akan mempercepat pengeluaran barang dan merupakan suatu tindakan penting untuk mewujudkan pemberian kemudahan perdagangan.

Berbagai prinsip yang dianut dan dilaksanakan oleh pihak Bea dan Cukai Indonesia pada hakekatnya menjadi landasan operasional bagi Bea dan Cukai itu sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Atau dengan kata lain, prinsip-prinsip tersebut adalah juga petunjuk dan juga sekaligus gambaran tentang bagaimana mekanisme kerja Bea dan Cukai dalam rangka menjawab tuntutan *market forces*. Lebih konkrit lagi mekanisme yang hendak dilukiskan adalah menyangkut prosedur impor barang (aspek administrasinya/ arus dokumen) sekaligus bagaimana arus barang yang diimpor tersebut.

Secara singkat lukisan tentang prosedur impor barang dapat disajikan dalam bagan berikut:



Bagan 2. Sistem dan Prosedur Impor Barang.

Keterangan Gambar:

1. Importir menyerahkan pemberitahuan impor barang (PIB) dalam hal pembayaran dilakukan ke Bank Devisa Persepsi atau Kantor pelayanan Bea dan Cukai (KPBC) untuk diberikan tanda terima pembayaran; Importir menyerahkan PIB dengan dokumen pelengkap pabean kepada Pejabat Subseksi Distribusi Dokumen (SUSDEC) dalam

- 3 (tiga) hari setelah diterimanya cusres tentang persetujuan pengeluaran barang dengan jalur hijau atau jalur merah;
2. Pengenaan jalur merah disebabkan oleh penetapan oleh komputer secara acak (random), adanya nota hasil intelijen (NHI), dan adanya nota informasi (NI);
 3. Jika Setelah data PIB diterima, komputer kantor pabean secara otomatis menetapkan jalur hijau atau merah.
 - Jika ditetapkan jalur hijau, maka komputer menerbitkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB).
 - Jika ditetapkan jalur merah, maka komputer mengirim Surat Pemberitahuan Jalur Merah (SPJM) dan pemberitahuan agar menyerahkan PIB dalam bentuk *hard copy* berikut dokumen pelengkap pabean ke kantor pabean tempat pemasukan barang impor.
 - Jika terdapat kesalahan, komputer menerbitkan SPPB dan Nota Pembetulan (Notul) dan mengirimkan cusres persetujuan pengeluaran barang dan Notul kepada importir.
 4. Dalam hal penetapan jalur merah, selanjutnya dilakukan pemeriksaan fisik barang, penelitian kebenaran nilai pabean dan/atau klasifikasi barang dan pemenuhan ketentuan pembatasan/larangan serta fasilitas impor.
 - Dalam hal hasil pemeriksaan dan penelitian diatas didapatkan sesuai, importir menerima cusres persetujuan pengeluaran barang.
 - Jika ditemukan kelebihan pembayaran bea masuk, cukai dan pajak dalam rangka impor, maka importir menerima cusres berupa Notul dan persetujuan pengeluaran barang.
 - Jika ditemukan kekurangan pembayaran bea masuk, cukai dan pajak dalam rangka impor disebabkan karena perbedaan jumlah, jenis barang atau penetapan nilai pabean, maka importir menerima cusres berupa Notul. Setelah kekurangan dilunasi atau dijamin, importir menerima cusres persetujuan pengeluaran barang.

5. Aspek Hukum Kepabeanan Dan Asas Pemungutan Pajak

a. Aspek Hukum Kepabeanan.

Aspek-aspek kepabeanan dalam UU Kepabeanan yang erat berkaitan dengan kewajiban kepabeanan, berdasarkan penjelasan Pasal 6 UU Kepabeanan, disebutkan, "... segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelesaian kewajiban pabean atas barang impor atau ekspor harus senantiasa didasarkan pada ketentuan dalam undang-undang ini yang pelaksanaan penegakannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai." Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (Ditjen Bea dan Cukai) sebagai lembaga atau institusi, maka dalam geraknya dikatakan bahwa tidak ada bedanya dengan perusahaan.

Dalam kaitannya dengan masalah perusahaan, Sri Redjeki Hartono berpendapat bahwa, "... sebagaimana suatu lembaga atau institusi yang lain, selalu ada dan berada di tengah-tengah masyarakat, karena ia adalah buah perkembangan dari masyarakat itu sendiri. Setiap lembaga, keberadaannya di dalam masyarakat selalu memiliki fungsi sendiri, sesuai dengan tujuan dan fungsi dari lembaga atau institusi yang bersangkutan."²² Dengan demikian Ditjen Bea dan Cukai sebagai lembaga

²²Sri Redjeki Hartono, *Capita Selecta Hukum Perusahaan Indonesia: Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Sebagai salah Satu Perwujudan Pelestarian Tata Kehidupan*,

atau institusi dalam pelaksanaan penegakan peraturan/ketentuan agar dipatuhi ketentuan UU Kepabeanan yang mempunyai aspek-aspek: (1) aspek keadilan, (2) aspek pemberian fasilitas yang akan memberikan manfaat bagi pertumbuhan perekonomian nasional, (3) aspek netralitas dalam pemungutan bea masuk, (4) aspek kelayakan administrasi, (5) aspek kepentingan penerimaan negara, (6) aspek penerapan dalam pengawasan dan sanksi, (7) aspek wawasan nusantara, dan (8) aspek praktek kepabeanan internasional.

1) *Aspek Keadilan.*

Sebagaimana disebutkan dalam UU Kepabeanan bahwa kewajiban pabean hanya dibebankan kepada anggota masyarakat yang melakukan kegiatan kepabeanan dan terhadap mereka diperlakukan sama dalam hal kondisi yang sama.

Dengan berpedoman pada peraturan kepabeanan merupakan bagian dari hukum fiskal, maka pendapat R. Santoso Brotodihardjo bahwa, "...tujuan hukum pajak itu pun adalah keadilan, keadilan dalam prinsip dan keadilan dalam pelaksanaannya, jadi *pemungutan pajak tidak dapat terlepas dari keadilan*. (Cetak miring dari Penulis) hanya keadilanlah yang dapat menciptakan keseimbangan sosial, yang sangat penting untuk

kesejahteraan masyarakat pada umumnya, dan karenanya dapat mencegah segala macam sengketa dan pertengkaran..."²³

Dalam hal pemungutan pajak, diantaranya diterapkan asas keadilan. Miyasto, berpendapat bahwa, "...alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan. Ada dua kriteria yang lazim digunakan untuk melihat apakah alokasi beban pajak telah mencerminkan aspek keadilan."²⁴ Kriteria pertama adalah kemampuan membayar (*ability to pay*) dari wajib pajak, kriteria kedua adalah prinsip benefit (*benefit principle*).

2) Aspek pemberian Insentif.

Pemberian insentif yang akan memberikan manfaat bagi pertumbuhan perekonomian nasional yang antara lain berupa fasilitas tempat penimbunan berikat, pembebasan bea masuk atas impor mesin dan bahan baku dalam rangka ekspor, dan pemberian persetujuan impor barang sebelum pelunasan bea masuk dilakukan.

Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1996 tentang Tempat Penimbunan Berikat bahwa pemberian insentif berupa fasilitas Tempat Penimbunan Berikat diberikan

²³ R. Santoso Brotodihardjo, Op.cit., hal. 172.

²⁴ Miyasto, *Ssitem Perpajakan Dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya, Universitas diponegoro, Semarang, 1997, hal. 4-5.

dikaitkan dengan kondisi dalam era globalisasi perdagangan dunia saat ini, persaingan untuk mendapatkan pasar bagi produk industri bukan minyak dan gas bumi sedemikian ketatnya. Oleh karena itu, daya saing produk ekspor Indonesia perlu ditingkatkan antara lain dengan jalan efisiensi proses produksi, peningkatan mutu barang, memperlancar arus keluar masuknya barang ke dan dari Indonesia serta tersedianya sarana promosi dalam mendukung pemasarannya. Peningkatan mutu barang, memperlancar dan efisiensi proses produksi tersebut dapat lebih dipacu apabila persediaan bahan baku bagi kebutuhan industri dalam negeri tersedia tepat waktu dan produk yang dihasilkan belum dibebani dengan kewajiban-kewajiban kepabeanan, cukai, dan perpajakan. Dengan adanya pemberian fasilitas tersebut, para investor akan lebih terangsang untuk melakukan kegiatan bisnisnya secara terpadu dan dapat lebih bersaing di pasaran internasional atas produk industri yang mereka hasilkan.

Miyasto, dalam pidato pengukuhan Guru Besar Madya berpendapat bahwa pemberian fasilitas perpajakan yang dilakukan untuk mendukung pengembangan sektor-sektor dan daerah-daerah prioritas bagi pembangunan nasional, fasilitas sektoral terutama diarahkan pada sektor-sektor yang berorientasi ekspor. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung strategi pembangunan ekonomi yang bersifat berorientasi ekspor. Pemberian fasilitas perpajakan tersebut diantaranya berupa

perlakuan khusus dalam PPN dan PPnBM terhadap: (1) barang kena pajak yang diekspor, tarif PPN atas ekspor Barang kena Pajak (BKP) adalah nol persen. Hal ini berarti untuk BKP yang diekspor dikenakan PPN nol persen dikalikan dengan nilai jual barang tersebut, kemudian eksportirnya akan memperoleh kembali pajak masukan yang dulu sudah dibayar melalui leveransirnya pada saat ia membeli masukan antaranya (*intermediary input*). Strategi ini dimaksudkan untuk meningkatkan minat pengusaha untuk menjadi eksportir, dan meningkatkan kemampuan eksportir untuk akses pada pasar luar negeri, serta (2) pajak terutang dipungut sebagian atau seluruhnya baik untuk sementara waktu atau selamanya, atau dibebaskan dari pengenaan pajak untuk kegiatan dikawasan tertentu atau tempat tertentu di daerah pabean, penyerahan BKP tertentu atau jasa tertentu dari luar Daerah Pabean dan di dalam Daerah Pabean, dan pemanfaatan jasa kena pajak tertentu dari luar daerah pabean atau di dalam Daerah Pabean.

Tujuan diberikannya perlakuan khusus tersebut adalah untuk mempercepat keberhasilan pembangunan bagi sektor-sektor prioritas, khususnya sektor-sektor yang berorientasi ekspor.²⁵ Fasilitas persetujuan impor barang sebelum pelunasan bea masuk dilakukan diberikan kepada importir jika telah diajukan Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dan

²⁵Ibid. hal. 24-25.

jaminan atau dokumen pelengkap pabean dengan jaminan, dan kepada importir yang telah mendapat persetujuan tersebut, wajib menyelesaikan kewajibannya dalam waktu selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak tanggal pendaftaran PIB atau Dokumen Pelengkap Pabean.

3) *Aspek Netralitas.*

Aspek netralitas dalam pungutan bea masuk, sehingga distorsi yang mengganggu perekonomian nasional dapat dihindari. Dalam kaitan dengan aspek netralitas, Miyasto dalam pidato pengukuhan Guru Besar Madya Universitas Diponegoro, juga menyebutkan bahwa asas non distorsi, yaitu bahwa pajak harus tidak menimbulkan distorsi ekonomi. Pengenaan pajak seharusnya tidak menimbulkan kelesuan ekonomi, mis alokasi sumber-sumber daya dan inflasi.

4) *Aspek Kelayakan Administrasi.*

Aspek kelayakan administrasi, yaitu pelaksanaan administrasi kepabeanan dapat dilaksanakan lebih tertib, terkendali, sederhana, dan mudah dipahami oleh anggota masyarakat sehingga tidak terjadi duplikasi, biaya administrasi rendah.

Dalam penjelasan umum butir 3 UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan disebutkan bahwa, "...tugas

administrasi perpajakan tidak lagi seperti yang terjadi pada waktu yang lampau, dimana administrasi perpajakan meletakan kegiatannya pada tugas perampungan/menetapkan semua surat pemberitahuan guna menentukan jumlah pajak yang terutang dan jumlah pajak yang seharusnya dibayar, tetapi menurut ketentuan undang-undang ini administrasi perpajakan, berperan aktif dalam melaksanakan pengendalian administrasi pemungutan pajak yang meliputi tugas-tugas pembinaan, penelitian, pengawasan, dan penerapan sanksi administrasi."

5) *Aspek Kepentingan Penerimaan Negara.*

Aspek kepentingan penerimaan negara, dalam arti ketentuan dalam undang-undang ini telah memperlihatkan segi-segi stabilitas, potensial, dan fleksibilitas dari penerimaan, sehingga dapat menjamin peningkatan penerimaan negara, dan dapat mengatasi kebutuhan peningkatabn pembiayaan pembangunan nasional.

Dalam rekomendasi 9 Deklarasi Colombus disebutkan bahwa, "Para pemerintah harus berusaha, dimana mungkin dan apabila tarif bea masuk ditingkatkan dalam rangka peningkatan penerimaan pendapatan, untuk memperluas dasar pengenaan pajak sehingga peningkatan tarif bea masuk tidak menyebabkan terjadinya berbagai praktek yang melanggar

hukum yang pada akhirnya menyebabkan sulitnya usaha-usaha penegakan hukum.”²⁶

Dengan demikian aspek kepentingan penerimaan negara berintikan pada: (1) stabilitas penerimaan, (2) potensi penerimaan, dan (3) fleksibilitas penerimaan, sehingga dapat mengantisipasi kebutuhan peningkatan pembiayaan pembangunan nasional.

6) *Aspek Wawasan Nusantara.*

Aspek Wawasan Nusantara, ditekankan sehingga ketentuan dalam UU Kepabeanan diberlakukan di Daerah Paeban yang meliputi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana Indonesia mempunyai kedaulatan dan hak berdaulat yaitu, di perairan pedalaman, perairan nusantara, laut wilayah, zona tambahan, zona ekonomi eksklusif, landas kontinen, dan selat yang digunakan untuk pelayaran internasional.

7) *Aspek Praktek Kepabeanan Internasional.*

Aspek praktek kepabeanan internasional diikuti sebagaimana diatur dalam persetujuan perdagangan internasional. Pernyataan Sekretaris Jenderal Organisasi Kepabeanan Sedunia (*World Customs Organization/WCO*) menyebutkan bahwa, “Penyederhanaan dan

²⁶Deklarsai Colombus, Peranan Bea Cukai Dalam Liberalisasi Perdagangan Dunia, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, 1997, hal. 28.

harmonisasi sistem dan prosedur kepabeanan merupakan sasaran utama seluruh institusi Bea dan Cukai. Kehadiran metode modern dalam proses penyelesaian prosedur kepabeanan telah mengurangi beban pekerjaan para pegawai Bea dan Cukai yang terlibat dalam kegiatan impor dan ekspor, oleh karenanya telah memperlancar perdagangan internasional...”

Instrumen hukum terpenting yang telah diluncurkan WCO pada tahun 1977 untuk menggalang peningkatan kerjasama internasional tersebut adalah *Nairobi convention for prevention, investigation and repression of customs offences*. Selain itu sistem pengklasifikasikan barang yang dapat diterima secara internasional merupakan kebutuhan yang mendasar didalam pelaksanaan perdagangan internasional. Untuk itu WCO telah meluncurkan *Internatioanal Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*, yang dikenal dengan nama *Harmonized System* (HS). Sedangkan untuk sistem harga berdasarkan *Brussels Definition of Value* (BBDV) dan *GATT Valuation Code* (GVC), yang merupakan pelaksanaan Artikel VII perjanjian GATT.

Salah satu bentuk praktik kepabeanan internasional dijelaskan dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi Kepabeanan yakni, “Dalam

praktek kepabeanan internasional dewasa ini, penanganan atas pelanggaran ketentuan kepabeanan lebih dititikberatkan pada penyelesaian secara fiskal yaitu berupa pembayaran sejumlah uang kepada negara dalam bentuk denda. Hal ini merupakan pengaruh globalisasi yang menuntut kecepatan dan kelancaran arus barang bagi kemajuan perdagangan internasional. Oleh karena itu, peraturan kepabeanan diharapkan tidak menjadi penghalang bagi perkembangan perdagangan tersebut. Dalam UU Kepabeanan yang merupakan bagian dari hukum fiskal, berupa ketentuan yang diatur dalamnya telah diselaraskan dengan praktek kepabeanan internasional yang didasarkan pada persetujuan dan konvensi internasional di bidang kepabeanan dan perdagangan, antara lain ketentuan yang menyatakan bahwa penyelesaian pelanggaran yang tidak bersifat serius dapat diselesaikan dengan pengenaan sanksi administrasi."

b. Asas Pemungutan Pajak/Bea.

Ketentuan peraturan kepabeanan adalah merupakan bagian dari hukum fiskal, maka asas perpajakan yang ideal untuk dipergunakan. R. Santoso Brotodihardjo, meninjau lebih luas lagi dalam memberikan asas perpajakan yang ideal, yaitu meninjau dari segi falsafah hukumnya, yang

merupakan pembeda terhadap negara untuk memungut pajak dari rakyatnya.

Asas perpajakan yang dikemukakan itu menjadi 4 (empat), yaitu: (1) asas falsafah hukum terdiri dari; teori asuransi; teori kepentingan; teori gaya pikul; teori kewajiban pajak mutlak, dan teori asas gaya beli, (2) asas ekonomis, (3) asas *self assesment*, dan (4) asas finansial.

B. PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA DI BIDANG KEPABEANAN

1. Istilah Pengamanan Dan Hak-hak Negara.

Atas dasar amanat konstitusi bahwa fungsi hukum adalah meliputi aspek (1) perlindungan, dan (2) aspek kesejahteraan,²⁷ maka adalah sangat penting untuk melakukan pengamanan terhadap hak-hak negara di bidang kepabeanan. Dalam konteks pengamanan terhadap hak-hak negara di bidang kepabeanan, baik pada tataran formulasi, tataran aplikasi, maupun tataran eksekusi peran Ditjen Bea dan Cukai menempati posisi yang sangat sentral.

Meskipun istilah "pengamanan" tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU Kepabeanan, namun secara tersirat makna dari berbagai ketentuan dalam UU Kepabeanan menunjuk kepada langkah-langkah

²⁷Barda nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994, hal. 1.

pengamanan hak-hak negara. Jika menilik lebih jauh rancang bangun UU Kepabeanan, yang secara garis besar dapat dipilah menjadi: (1) konsiderans, (2) judul undang-undang, (3) asas self assesment, (4) sistem pemeriksaan pabean, (5) audit kepabeanan, (6) tarif bea masuk, (7) nilai pabean, (8) bea masuk anti dumping dan bea masuk imbalan, (9) pengendalian impor dan ekspor barang hasil pelanggaran HAKI, (10) pembukuan, (11) sanksi administrasi, (12) ketentuan pidana, (13) penyelundupan, (14) banding, (15) penyidikan, dan (16) subjek hukum, maka terlihat jelas bahwa ide pengamanan hak-hak negara merupakan dasar pembentukan undang-undang ini.

2. Hak-hak Negara Di Bidang Kepabeanan dan Dasar Hukum Pemungutannya.

a. Hak-hak Negara.

Mengamati arus barang yang ke luar dan masuk ke daerah pabean, menggambarkan bagaimana kegiatan ekspor dan impor barang. Oleh karena itu, secara tidak langsung pula tergambarkan hak-hak negara yang harus dipungut oleh pihak pabean. Secara garis besar, hak-hak negara dimaksud dapat digolongkan atas:

1. Hak negara terhadap bea masuk (BM), yakni terhadap setiap barang yang dimasukan ke daerah pabean.

2. Hak negara terhadap pajak impor, yang terdiri dari pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penghasilan (Pph) serta pajak ekspor.

b. Dasar Hukum Pemungutan Hak Negara.

Wewenang pemerintah untuk memungut pajak/bea harus didasari oleh hukum pajak positif sebagaimana diatur dalam UU Perpajakan-kepabeanan maupun peraturan-peraturan kepabeanan (hukum tertulis). Sebagaimana disebutkan dalam asas legalitas bahwa asas ini mengandung makna bahwa setiap pungutan pajak harus didasari pada undang-undang. Dengan demikian setiap peraturan yang berkaitan dengan kepabeanan, baik yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai, harus ada referensinya dalam undang-undang.

Secara eksplisit pernyataan bahwa semua pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan undang-undang, tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Selanjutnya garis dasar yang dibuat oleh UUD 1945 tersebut, dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan (UU Kepabeanan).

G. Sartan, menyebutkan prinsip hukum pajak secara umum adalah berpedoman pada keadilan. Khusus hukum pajak (kepabeanan),

berpedoman pada dua prinsip, yakni: (1) berusaha mencapai tujuan pemajakan (*efficient*), dan (2) mencapai tujuan ini secara praktis (*workable, effective*).²⁸ Kedua prinsip ini, dalam praktek kepabeanan sangat mewarnai gerak langkah para pejabat Bea dan Cukai dalam rangka perwujudan keadilan bagi setiap wajib pajak.

Secara umum pengertian efektivitas dapatlah dikatakan merupakan kemampuan untuk mencapai produktivitas yang tinggi, tepat dan sesuai sasaran/harapan, dengan tidak meninggalkan koordinasi. Asas pemungutan pajak dalam kaitannya dengan aspek keadilan kepabeanan, disebutkan bahwa kewajiban pabean hanya dibebankan kepada anggota masyarakat yang melakukan kegiatan kepabeanan dan terhadap mereka diperlakukan sama dalam hal kondisi yang sama. Sebagaimana disebutkan bahwa ketentuan kepabeanan merupakan bagian dari hukum pajak, maka tujuan hukum pajak adalah membuat adanya keadilan dalam soal pungutan pajak. Asas maupun aspek keadilan ini harus dipegang teguh, baik mengenai prinsip perundang-undangnya maupun dalam praktek sehari-hari.

R. Santoso Brotodihardjo, menyebutkan bahwa, "...kebanyakan sarjana menganggap bahwa tujuan hukum pajak adalah membuat

²⁸G. Sartan, *Pengantar Hukum Pajak Positif di Indonesia*, Djambatan, Semarang, 1980, hal. 1.

keadilan dalam soal hukum pajak. Hukum pajak harus mengabdikan kepada keadilan, dimana keadilan ini sering dinamakan sebagai bagian dari asas pemungutan pajak dalam *the four maxims*, termasuk maxim pertama, di samping asas yuridis, asas ekonomis, dan asas finansial."²⁹ Untuk memberi dasar yang menyatakan keadilannya, maka terdapat beberapa teori pemungutan pajak yang dianut beberapa ahli, yakni pemungutan pajak didasarkan pada: (1) teori asuransi, (2) teori kepentingan, (3) teori gaya pikul, (4) teori kewajiban pajak mutlak atau teori bakti, dan (5) teori asas gaya bell.

1) Teori Asuransi.

Teori ini menekankan bahwa tugas negara untuk melindungi orang-orang dari segala kepentingan, yang diibaratkan sebagai perjanjian asuransi (pertanggungan), maka untuk perlindungan tersebut diperlukan pembayaran preminya, dan dalam kaitan ini disebutkan bahwa pembayaran pajak tersebut dianggap merupakan pembayaran preminya. Atau dengan kata lain negara mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya dengan segala kepentingannya, karena terikat pada perjanjian asuransi yang telah disepakati bersama atas imbal prestasi pembayaran premi oleh warga negara.

²⁹R. Santoso Brotodihardjo, *Op cit.*, hal. 29.

2) *Teori Kepentingan.*

Teori ini dalam ajarannya yang semula, hanya memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari penduduk seluruhnya. Pembagian beban ini harus didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas-tugas pemerintah (yang bermanfaat baginya), termasuk juga perlindungan atas jiwa orang-orang beserta harta bendanya. Dengan demikian atas biaya-biaya yang dikeluarkan negara untuk menunaikan kewajibannya, dibebankan kepada mereka dalam bentuk pemungutan pajak. Atau dengan kata lain kepentingan masyarakatlah yang memberi dasar legitimasi bagi negara untuk melakukan pemungutan pajak atas rakyatnya sendiri.

3) *Teori Gaya Pikul.*

Teori ini menekankan bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak dalam jasa-jasa yang diberikan negara kepada warganya, yaitu perlindungan atas jiwa dan harta bendanya. Untuk keperluan yang demikian diperlukan biaya-biaya yang bebannya dipikul oleh segenap orang yang menikmati perlindungan itu, yaitu dalam bentuk pajak. Jadi pembayaran pajak oleh pihak yang menerima jasa adalah sebagai kontra prestasi dari prestasi negara dalam memberikan jasa perlindungan.

4) *Teori kewajiban Pajak Mutlak atau Teori Bakti.*

Teori ini menekankan bahwa negara sebagai *groepsverband* (organisasi dari golongan) dengan memperhatikan syarat keadilan, bertugas menyelenggarakan kepentingan umum, dan karenanya dapat dan harus mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan, termasuk tindakan-tindakan dalam lapangan pajak. Dengan demikian teori dasar hukum pajak terletak dalam hubungan rakyat dengan negara yang memungyut pajak daripadanya.

5) *Teori Asas Gaya Bell.*

Teori ini tidak mempersoalkan asal mulanya negara memungut pajak, melainkan hanya melihat efeknya, dan dapat memandang efek yang baik itu sebagai dasar keadilan. Teori ini menitikberatkan ajarannya kepada fungsi kedua dari pemungutan pajak, yaitu fungsi mengatur. Dengan demikian pemungutan pajak merupakan representasi dari pengaturan negara atas rakyatnya.

3. Langkah-langkah Pengamanan Hak Negara Bidang Kepabeanan.

Pengumpulan penerimaan negara berupa pajak dalam bentuk bea masuk, cukai dan pajak dalam rangka impor yang dicapai secara tepat dengan tetap mengedepankan kemampuan bersaing dalam memberikan

pelayanan masyarakat usaha. Besarnya penerimaan bea masuk sangat tergantung dari nilai impor terutama yang dikenakan bea masuk, tinggi rendahnya tarif, dan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah. Dengan demikian peran perdagangan internasional mendominasi posisi penerimaan bea masuk. Turunya tarif bea masuk terhadap barang impor yang dimasukan untuk meningkatkan daya saing ekonomi atas produk-produk yang berorientasi ekspor mempunyai pengaruh besar terhadap target penerimaan bea masuk.

Efektivitas dalam pengumpulan penerimaan negara juga dipengaruhi adanya perubahan peraturan-peraturan yang seringkali terjadi. Perubahan ini terjadi sebagai akibat dari perubahan yang terdapat pada kehidupan ekonomi dalam masyarakat, dimana perubahan ini mengharuskan perubahan peraturan-peraturan pabean.

Berkaitan dengan perubahan yang sering terjadi dalam peraturan tersebut, Miyasto menyebutkan bahwa, era globalisasi sebagai akibat pesatnya kemajuan di bidang transportasi dan komunikasi ternyata menimbulkan semakin besarnya ketergantungan antar bangsa. Perubahan yang terjadi di suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh kebijakan strategis yang diambil oleh manajemen negara yang bersangkutan, tetapi

dipengaruhi juga oleh perubahan yang terjadi di negara lain.³⁰ Pertumbuhan ekonomi suatu bangsa disamping ditentukan oleh variabel makro yang dimiliki oleh bangsa tersebut, sangat dipengaruhi pula oleh perubahan ekonomi dunia. Perubahan ini sangat besar pengaruhnya terhadap masuknya barang-barang impor ke kawasan pabean. Variabel yang dihasilkan dari masuknya barang-barang impor mempengaruhi variabel penerimaan bea masuk.

Pencapaian sasaran secara tepat dalam proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan ekspor-impor, untuk menjamin agar semua kegiatan berjalan sesuai dengan yang dideklarasikan sebagaimana yang telah ditentukan dan dalam hal menghindari terjadi ketidak sesuaian antara yang diberitahukan dengan hasil pengawasan, maka dapat ditempuh: (1) langkah preventif, dan (2) langkah represif guna pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan.

a. Langkah Preventif.

Dalam prinsip manajemen, pengawasan dikenal sebagai proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

³⁰Miyasto, opcit.

Untuk itu, terdapat sasaran pengawasan yang terdiri dari: (1) kesesuaian kegiatan dengan rencana, (2) kesesuaian kemampuan sumber daya manusia yang dimanfaatkan, (3) cakupan pemanfaatan sumber-sumber, (4) ketaatan ketentuan prosedural, (5) keseimbangan wewenang/tanggung jawab, (6) penggunaan kedudukan dan wewenang sebagaimana mestinya, dan (7) efisiensi struktur organisasi. Sedangkan pengawasan yang efektif berdasarkan teori manajemen, memiliki unsur-unsur yang terdiri dari: (1) akurat, (2) tepat waktu, (3) objektif dan menyeluruh, (4) terpusat pada titik-titik yang strategis, (5) realistik secara ekonomis, (6) terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, (7) fleksibel, (8) bersifat sebagai petunjuk dan operasional, dan (9) diterima pada anggota masyarakat.

Sebagaimana disebutkan pada awal tulisan bahwa kegiatan pengawasan kepabeanaan cenderung berdasarkan pada *post release audit*, maka kemampuan sumber daya manusia untuk menganalisis, meneliti pembukuan dan pemahaman terhadap *commercial fraud* menjadi tuntutan utama, sebagai persyaratan untuk mengamankan hak-hak negara termasuk perlindungan industri dalam negeri. Menyangkut hal ini, Daeng Nazir menyebutkan bahwa, "*Post audit* dapat memberikan hasil pengawasan yang optimal karena dilaksanakan tanpa *preasure of time* dan didasarkan pada data dan fakta yang lebih *comprehensive*, sehingga dapat

mengungkapkan berbagai tipe *commercial fraud*. *Post audit* juga efisien ditinjau dari sisi operasionalnya karena dilakukan terhadap seluruh transaksi perdagangan dari suatu perusahaan untuk suatu periode tertentu."³¹

Pada dasarnya administrasi kepabeanan bersifat universal, yaitu: (1) melakukan pemungutan pajak negara dalam bentuk bea masuk atas barang yang dimasukkan ke dalam daerah pabean (*duty collection*), (2) melakukan pengawasan dan pencegahan atas impor atau ekspor barang yang dilarang, atau dibatasi (*customs control*), dan (3) melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang perdagangan internasional terutama dalam kaitannya dengan kelancaran arus barang impor dan ekspor (*trade facilitation*).

Mencermati ketiga fungsi tersebut, dalam operasionalisasinya, pihak pabean mengalami suatu dilema, yakni di satu sisi harus menjalankan fungsi pemungutan pajak bagi negara serta berupaya melakukan pemeriksaan terhadap barang impor dan ekspor seteliti mungkin, namun di sisi yang lain pabean juga tidak boleh menghambat kelancaran arus barang. Oleh karena itu, dukungan informasi dan teknologi sangat dibutuhkan untuk efisiensi dan efektivitas pelaksanaan

³¹Daeng Nazir, *Post Audit dalam Sistem Kepabeanan Di Indonesia*, makalah Seminar nasional UU Kepabeanan dan UU Cukai, Surabaya, 10 Maret 1996, hal. 3.

tugas pabean. Dalam perkembangannya sesuai dengan tuntutan kinerja yang kondusif bagi terlaksanannya setiap fungsi kepabeanan, maka pengembangan: (1) sistem *electronic data interchange* (EDI), dan (2) penggunaan perangkat *scan x-ray container inspection* (HI-CO) merupakan terobosan yang harus dilakukan.

1) Penerapan *Electronic Data Interchange* Dalam Prosedur Kepabeanan.

Electronic data interchange (EDI) secara umum dapat diartikan sebagai pertukaran data bisnis secara elektronik antar organisasi dalam bentuk yang terstruktur dan diproses melalui komputer dari satu aplikasi bisnis ke aplikasi bisnis lainnya.³² Dalam bidang perdagangan, EDI dapat digunakan untuk mengtransmit dokumen secara elektronik, seperti *purchase order*, *invoice*, dan dokumen perdagangan lainnya. Penggunaan sistem EDI dalam prosedur kepabeanan, membawa manfaat ganda, yaitu: (1) kelambatan yang berkaitan dengan pembuatan dan pengajuan dokumen pemberitahuan pabean dapat dihilangkan, (2) kesalahan dalam pemasukan data ke dalam sistem dapat dikurangi, dan (3) waktu untuk *re-entry* data tidak diperlukan lagi.

Manfaat lain dari penerapan sistem EDI akan membentuk sistem pelayanan impor-ekspor lebih terintegrasi yang memungkinkan

³²Eddy Abdurrachman, *Penerapan Electronic Data Interchange Dalam Prosedur Kepabeanan*, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, 1997, hal. 13.

pertukaran dokumen secara elektronik dengan pihak terkait, sehingga penyederhanaan dan kemudahan pelayanan dapat terwujud. Penerapan sistem EDI ini merupakan rekomendasi dari *World Customs Organization* (WCO) sebagai salah satu upaya untuk pencapaian visi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai bagian dari institusi kepabeanan internasional.

2) Penggunaan X-Ray Container.

Hi-co Scan atau *X-Ray Container*, mulai dioperasikan di Unit Terminal Petikemas I dan II Tanjung Priok Jakarta dan Unit Terminal Petikemas Tanjung Perak Surabaya sejak tanggal 1 April 1999. Keunggulan alat ini adalah dapat mendeteksi dengan transparan seluruh isi kontainer dalam waktu singkat. Dengan demikian dapat: (1) meningkatkan volume atau kapasitas penanganan kargo/kontainer (*cargo handling*), (2) menaikkan tingkat deteksi (pengawasan) terhadap barang-barang selundupan, seperti obat-obatan terlarang, senjata api, dan barang-barang lainnya, serta (3) mengurangi jumlah pelanggaran kepabeanan (*customs fraud*) dan meningkatkan kepatuhan (*compliance*).

Penggunaan ini juga memberi manfaat bagi pejabat Fungsional pemeriksa Dokumen (PFPD) Bea dan Cukai, karena dapat mencocokkan data yang ada dalam sistem EDI dengan data hasil *X-Ray Container*. Jadi

kualitas pelayanan kepabeanan diharapkan dapat meningkat dan dirasakan langsung oleh pengguna jasa.³³

b. Langkah Represif.

Dalam perkembangan kegiatan pencegahan dan penyidikan terkait erat dengan kebijakan. A. Hoogerwerf, sebagaimana diikuti oleh Bambang Sunggono, mengklasifikasikan kebijakan atas, "Kebijakan yang bersifat preventif (mencegah) atau yang bersifat represif (menekan). Pada kebijakan preventif, tujuan utamanya adalah untuk mencegah sesuatu, sedangkan tujuan utama kebijakan represif adalah menekan atau membasmi sesuatu yang terjadi.³⁴

Dalam perkembangan pencegahan dan penyidikan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan pabean dan cukai serta peraturan perundang-undangan lainnya yang pelaksanaannya dibebankan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, tetap mengacu kepada prosedur hukum yang diatur dalam konvensi internasional tentang penyederhanaan dan penyelarasan prosedur pabean. Dalam

³³Permana Agung, *X-Ray Container Dioperasikan: Arus Barang pasti Lebih Lancar*, Pidato Peresmian Operasionalisasi X-ray Container Pada Unit Terminal peti kemas I dan II Tanjung Priok jakarta dan Unit Terminal Peti Kemas Tanjung Perak Surabaya, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, jakarta, 1 April 1999, hal. 15.

³⁴Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, jakarta, 1994, hal. 27.

kaitan dengan hal ini, beberapa istilah yang dijadikan pedoman dalam penegakan hukum dimaksud adalah:

*"The term 'customs law' means all the statutory provision enforced or administered by the customs administrations concerning the importation, exportation or transit of goods. (Istilah 'undang-undang pabean' berarti semua ketentuan hukum atau peraturan pelaksanaan yang diberlakukan atau diatur oleh administrasi-administrasi pabean mengenai pengimporan, pengeksportan, atau transit barang-barang)."*³⁵

Sebagaimana telah disebutkan dalam butir 2 Penjelasan Umum UU Kepabeanan bahwa peraturan perundang-undangan ini merupakan bagian dari hukum fiskal. Sebagai hukum fiskal mempunyai hal-hal yang dapat dianggap khusus, diantaranya dapat disebutkan bahwa kalau hukum perdata mengatur hubungan antara orang-orang pribadi, di bidang pidana hubungan antara negara dengan penduduk sebagai hukum publik, maka hukum fiskal memerlukan sanksi-sanksi pidana dalam undang-undangnya.³⁶

Sebagai penegak hukum di bidang kepabeanan, para aparatnya haruslah didasari atas ketentuan peraturan yang mempunyai kepastian hukum. Artinya ketentuan-ketentuan perpajakan/kepabeanan tidak boleh menimbulkan keragu-raguan, harus jelas dan mempunyai satu pengertian, sehingga tidak dapat ditafsirkan ganda. Oleh karena

³⁵Konvensi Internasional tentang Penyederhanaan dan Penyelarasan Prosedur Pabean, op.cit., hal. 449.

³⁶G. Sartan, Op.cit., hal. 10.

ketentuan kepabeanan yang dapat ditafsirkan ganda akan menimbulkan celah-celah (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh penyelundup pajak/bea.³⁷

Keterlibatan hukum pidana dapat bersifat komplementer terhadap hukum lain, misalnya hukum administrasi. Dalam hal semacam ini, kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya dalam pengaturan masalah perpajakan (kepabeanan), hak cipta, patent dan sebagainya. Bahkan dalam hal-hal tertentu perannya diharapkan lebih fungsional, daripada sekedar bersifat subsider, mengingat situasi perekonomian yang kurang menguntungkan saat ini.³⁸

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai pencegah dan penyidik terhadap pelanggaran ketentuan kepabeanan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai melakukan kerjasama dengan organisasi internasional lain, diantaranya: (1) kerjasama yang telah dilaksanakan berdasarkan Colombo Plan, (2) badan *International Police* yang berkedudukan di Paris, dan (3) *Commission on narcotics and Drugs* yang bernaung di bawah PBB. Untuk maksud ini pula, Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi diantaranya adalah Konvensi Nairobi (*Nairobi Convention*) sesuai

³⁷Miyasto, Op.cit., hal. 3.

³⁸Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hal. 7.

Keputusan presiden Nomor 59 tahun 1993 tanggal 7 Juli 1993. Berdasarkan konvensi ini, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dapat meminta kepada negara-negara yang telah menjadi *Contracting Party* untuk memberi bantuan informasi dan tindakan yang diperlukan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai pelanggaran berbagai pelanggaran.³⁹

Dalam menjalankan fungsinya sebagai penyidik terhadap pelanggaran ketentuan perundang-undangan kepabeanan, maka pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pegawai dimaksud, lazimnya disebut sebagai Penyidik Pegawai Negeri sipil (PPNS) Bea dan Cukai.

Secara umum, pengertian penyidik diatur dalam pasal 6 KUHAP sebagai berikut, "Penyidik adalah: (a) Pejabat Polisi negara Republik Indonesia, (b) Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang." Kemudian Pasal 7 ayat (2) KUHAP mengatur tentang hubungan koordinasi antara penyidik Polri

³⁹Edhi sutarto, *Pelaksanaan Kewenangan penyidikan Tindak Pidana Di Bidang kepabeanan dan Cukai*, makalah, Seminar Nasional Kewenangan penyidikan Dalam Sistem peradilan Pidana di Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hal. 3.

dan PPNS, PPNS dalam operasionalnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri.

Dalam asas umum ilmu hukum mengakui bahwa apabila undang-undang yang lebih khusus telah mengatur secara eksplisit dan mendetail tentang suatu aspek, maka dengan sendirinya mengenyampingkan ketententuan yang lebih umum (asas *lex specialis derogat lex generalis*). Dalam kaitan dengan asas tersebut, Pasal 112 UU Kepabeanian telah mengatur secara eksplisit tentang kewenangan penyidikan tindak pidana di bidang kepabeanian, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Kepabeanan dan Cukai sebagai peraturan pelaksanaannya. Penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut, menyatakan bahwa:

"Tindak pidana di bidang kepabeanian dan cukai adalah tindak pidana fiskal, untuk menghadapi perkembangan dalam tindak pidana fiskal yang makin meningkat dari segi kuantitas maupun kualitasnya, diperlukan profesionalisme dalam penyidikan tindak pidana di bidang fiskal. Hal ini hanya dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh pejabat yang secara khusus diberikan tugas untuk melakukan penyidikan.

Guna mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana tersebut, penyidikannya dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai aparat yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai."

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Kepabeanan dan Cukai, tidak menjelaskan secara eksplisit tentang yang dimaksud dengan tindak pidana fiskal. Rochmat Soemitro, memberikan pengertian tentang tindak pidana fiskal sebagai berikut: (1) merupakan perbuatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum melalui orang tertentu, (2) perbuatan itu memenuhi rumusan undang-undang, (3) yang oleh undang-undang diancam dengan pidana, (4) yang melawan/bertentangan dengan hukum, (5) yang merugikan negara, dan (6) yang dilakukan di bidang perpajakan/ kepabeanan. Jadi tidak terdapat ketentuan bahwa peraturan yang dilanggar itu harus dalam undang-undang pajak. Perbuatan dimaksud dapat saja melanggar undang-undang lain (KUHP, misalnya) asalkan masih dalam bidang pajak yang bersangkutan dengan bea dan cukai.⁴⁰

Sesungguhnya hukum pidana fiskal, mempunyai cara atau sistem tersendiri yang berlainan dengan hukum pidana umum.⁴¹ Titik taut antara KUHP sebagai induk hukum pidana positif dengan hukum pidana positif lainnya – termasuk hukum pidana fiskal, adalah Pasal 103 KUHP yang menyatakan bahwa, “Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan

⁴⁰Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau Dari segi Hukum*, Eresco, Bandung, 1991, hal. 97.

⁴¹Moelyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Gajah mada University Press, Yogyakarta, 1978, hal. 14.

Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lain diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain."⁴²

Penetapan tentang perbuatan yang melanggar hukum, senantiasa disertai dengan pembentukan oragan-organ penegakannya. Akan tetapi penegakannya akan berjalan secara efektif atau tidak sangat tergantung pada faktor: (1) harapan-harapan masyarakat; yaitu apakah penegakan hukum tersebut sesuai atau tidak dengan nilai-nilai masyarakat, (2) adanya motivasi dari warga masyarakat untuk melaporkan terjadinya perbuatan melanggar hukum kepada organ penegak hukum, dan (3) kemampuan dan kewibawaan organ penegak hukum.⁴³

Penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan sosial ekonomi tempat penegakan hukum itu dilaksanakan. Proses pertukaran antara hukum dan ekonomi terlihat dari adanya suatu garis merah pola interaksi, yaitu pengaruh timbal balik berupa pengaruh hukum terhadap ekonomi dan pengaruh pertimbangan ekonomi dalam perikehidupan hukum.⁴⁴ Jadi penegakan hukum bukan merupakan suatu

⁴²Andi Hamzah, *Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP*, Paradya Paramita, Jakarta, 1988, hal. 2.

⁴³Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 62-63.

⁴⁴Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, hal. 23.

kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya.⁴⁵

Selain sanksi pidana, sanksi administrasi sangat berperan penting dalam penegakan hukum fiskal. Sanksi administrasi adalah hukuman yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi terhadap wajib pajak yang melanggar ketentuan undang-undang yang dikualifikasikan lebih ringan daripada tindak pidana. Bentuk sanksi administrasi selalu berupa sejumlah uang, baik suatu jumlah tetap atau suatu perkalian atau prosentase dari jumlah pajak terutang.⁴⁶

Dalam praktek kepabeanan lebih dititikberatkan pada penyelesaian secara fiskal, yaitu berupa pembayaran sejumlah uang kepada negara dalam bentuk denda. Hal ini merupakan pengaruh era globalisasi yang menuntut kecepatan dan kelancaran arus barang bagi kemajuan perdagangan internasional. Oleh karena itu peraturan kepabeanan diharapkan tidak menjadi penghalang bagi perkembangan perdagangan tersebut. Dalam UU Kepabeanan yang merupakan bagian dari hukum fiskal telah diselaraskan dengan praktek kepabeanan internasional, yang menitikberatkan penyelesaian pelanggaran yang tidak bersifat serius dengan penggunaan sanksi administrasi.

⁴⁵Ibid. hal. 30.

⁴⁶Rochmat Soemitro, *Op cit.*, hal 88-89.

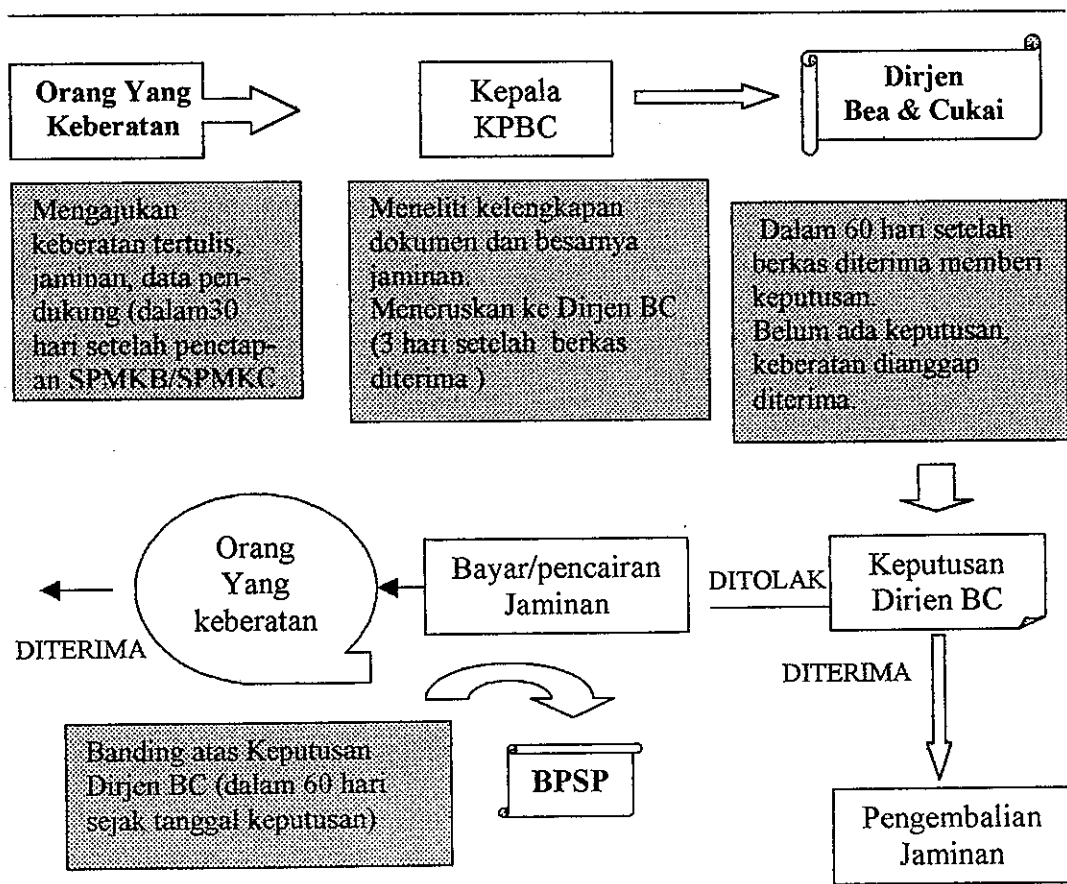
Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi kepabeanan menyebutkan bahwa, "Sanksi administrasi dikenakan hanya terhadap pelanggaran administrasi yang secara nyata telah diatur dalam undang-undang." Sanksi administrasi ditujukan untuk memulihkan hak-hak negara dan menjamin ditaatinya aturan-aturan yang secara tegas diatur dalam ketentuan undang-undang.

Sanksi administrasi jika dibandingkan dengan sanksi pidana, sekilas nampak lebih lunak. Akan tetapi pengaruh dari sanksi administrasi, jika diterapkan dengan tepat sangat menentukan kesadaran dan kepatuhan wajib pajak. Memang pelanggaran di bidang fiskal, tidak berdampak langsung pada masyarakat lebih pada negara namun titikberat dari pengenaan sanksi administrasi adalah bagaimana menentukan secara tepat dan tegas terhadap pelanggarnya.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa mengatur ketentuan tentang tata cara tindakan panagihan pajak berupa penagihan seketika dan sekaligus, pelaksanaan surat paksa, penyitaan, pencegahan dan/atau penyanderaan, serta pelelangan. Dengan demikian, jika wajib pajak yang melanggar ketentuan perpajakan dan tidak mau melaksanakan sanksi administrasi yang

dikenakan terhadapnya, maka langkah-langkah yang digariskan oleh Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 dapat diterapkan.

Sebelum dijatuhkannya sanksi administrasi ataupun sanksi pidana, UU Kepabeanan memberikan kesempatan kepada pihak importir untuk melakukan keberatan. Keberatan dimaksud, secara inkat dapat di gabarkan dalam bagan berikut:



Bagan 3. Tata Cara Pengajuan Keberatan Kepabeanan dan Cukai.

Keterangan Gambar:

1. Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 380/KMK.05/1999 tanggal 9 Juli 1999 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Kepabeanan dan

Cukai ; Keputusan Dirjen Bea dan Cukai Nomor: KEP-64/BC/1999 tanggal 11 Oktober 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengajuan, Penerusan, dan Penyelesaian Kebertan Kepabeanan dan Cukai.

2. Keberatan di bidang kepabeanan dan cukai adalah menyangkut penetapan yang dilakukan Pejabat Bea dan Cukai tentang:
 - Tariff dan nilai pabean untuk penghitungan bea masuk yang mengakibatkan pungutan bea masuk dan/atau pajak dalam rangka impor kurang dibayar;
 - Penutupan buku rekening barang kena cukai yang mengakibatkan cukai kurang dibayar;
 - Pengenaan sanksi administrasi di bidang kepabeanan dan cukai.

C. REGULASI KEPABEANAN DALAM INSTRUMEN HUKUM KEPABEANAN DALAM RANGKA PENGAMANAN HAK-HAK NEGARA

1. Pengaturan GATT dan WTO Tentang *Customs Principles*.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menandatangani Perjanjian Marrakesh, yang menandai berakhirnya Sidang Putaran Uruguay GATT. Salah satu dari isi perjanjian itu adalah pembentukan *World Trade Organization* (WTO) sebagai suatu wadah atau forum untuk membahas masalah-masalah dan mengambil langkah-langkah dalam hal perdagangan dan perekonomian internasional.

Dalam Perjanjian Marrakesh juga ditentukan bahwa semua anggota terikat untuk melaksanakan isi perjanjian yang sudah disepakati dalam negosiasi-negosiasi GATT. Salah satu dari 13 perjanjian yang sudah berhasil ditelorkan negosiasi-negosiasi GATT adalah *Agreement on the*

Implementation of Article VII GATT (GATT Customs Valuation), memerlukan perhatian yang serius dari Bea dan Cukai negara-negara yang belum menganut sistem harga pabean tersebut.

Untuk menyongsong pelaksanaan *GATT Customs Valuation* (sistem harga GATT), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah mempersiapkan diri, dengan langkah-langkah sebagai berikut: (1) dengan mengirim 6 (enam) pejabat yang mengikuti *Intensive Training Course on Customs Valuation and Post Clearance Audit* di Nagoya Jepang, (2) mengadakan *Workshop on The GATT Valuation and Post Clearance Audit* di Jakarta pada tanggal 13-17 Maret 1995 yang diikuti oleh 50 pejabat dari hampir seluruh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai se Indonesia.

Tujuan dari dianutnya *GATT Valuation* ini adalah untuk memberikan keseragaman dan kepastian, netralitas, sederhana serta kriteria seimbang dan konsisten dengan praktek-praktek komersial. Dengan demikian langkah-langkah untuk menghadapi pelaksanaan *GATT Valuation* telah diambil oleh Ditjen Bea dan Cukai baik dalam bentuk persiapan sumberdaya manusia maupun sosialisasi ketentuan *GATT Valuation* itu sendiri.

2. Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanan Menurut WCO.

a. Aspek Law Enfocement.

Bea dan Cukai harus menggunakan metode-metode *risk assesment* sehingga hanya sebagian *shipment* yang diperiksa, hanya sebagian dari barang-barang yang diperiksa dan hanya sebagian dari para penumpang yang diperiksa. Selain itu, *market forces* juga meminta agar jika tidak terdapt bukti atas adanya suatu *commercial fraud*, maka aparat Bea dan Cukai harus mempunyai batas waktu yang wajar untuk meminta tambahan-tambahan bea. Kembali menjadi jelas bahwa bahkan dalam konteks *law enforcement*, keinginan untuk memperlancar arus barang tetap merupakan tuntutan utama dan hal ini disadari oleh Ditjen Bea dan Cukai.

Bea dan Cukai harus mempunyai sistem untuk memproses dokumen-dokumen atas dasar *compliance history* dan bukan atas dasar pendekatan transaksi (*transaction approach*). Tegasnya *market forces* lebih menginginkan adanya kepastian, bukannya pendekatan-pendekatan yang bersifat sementara atau ad-hoc.

b. Aspek Audit dan Otomatisasi.

Para *market forces* di dunia perdagangan internasional juga mengharapkan agar Bea dan Cukai mengandalkan sistem post audit atau dengan konotasi yang lebih lengkap *post import audit* dalam melakukan penelitian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan semata-mata pola verifikasi sementara menahan barang impor di pelabuhan. Dari keinginan ini tampak jelas bahwa sistem post audit tersebut diinginkan oleh para *market forces* di dunia untuk diterapkan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Dari segi kecanggihan perangkat teknologi, para *market forces* sangat mengharapkan agar Bea dan Cukai memiliki sistem otomatisasi nasional untuk impor. Dimana masyarakat perdagangan dapat *mensubmit* data yang dipersyaratkan oleh Ditjen Bea dan Cukai secara elektronis. Bea dan Cukai juga diharapkan dapat mengembangkan sistem otomatisasi dengan pihak-pihak perbankan dan perusahaan asuransi untuk menangani pembayaran bea-bea dan jaminan-jaminan melalui *electronic fund transfer*.

3. Prinsip-prinsip Kepabeanan Menurut ASEAN Agreement.

Untuk merespon seluruh aspek yang sudah dipaparkan pada bagian pertama, pertanyaan kemudian adalah *basic element* apa saja yang diperlukan dalam *customs reform*; dan hal-hal apa yang menjadi ciri dari

Bea dan Cukai masa depan. Untuk mendapatkan butir-butir jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut, terlebih dahulu kita harus memahami secara lebih terbuka hal-hal yang merupakan *major problem* dari suatu administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Sebenarnya terlalu banyak segment atau faktor yang dapat digali dan karena itu diidentifikasi sebagai permasalahan-permasalahan yang ada pada administrasi Ditjen Bea dan Cukai, namun demikian pada kerangka yang lebih besar terdapat 6(enam) lingkup permasalahan yang umumnya terdapat, antara lain :

1. Sistem dan prosedur kepabean yang seringkali sudah *out-of date*.

Sisdur tersebut sudah tidakmampu lagi mengikuti perkembangan dan kebutuhan pembangunan dibidang perekonomian secara umum, atau aspek fiskal secara lebih khusus. Mission Direktorat Jendral Bea dan Cukai kadang-kadang berubah sesuai dengan tuntutan pembangunan dan praktek-praktek kepabean internasional dan seharusnya *we have to change with it*. Banyak kegagalan-kegagalan yang dijumpai pada dasarnya disebabkan karena *we outlived our mission*; kita gagal melakukan reposisi pada saat mission kita bergeser. Pada aspek yang lebih dalam kita tidak dapat mengubah *behavior* kita, sebelum kita juga secara dramatis mengubah *ideas* atas dasar mana behavior kita

didasarkan. Semua cerminan perubahan perekonomian dan praktek perdagangan internasional akan mempengaruhi atau menyebabkan bergesernya mission Direktorat Jendral Bea dan Cukai dan karena itu menyebabkan perlunya modifikasi atau *adjustment* atau pembaharuan dari sistem dan prosedur kepabean, dan pada akhirnya behavior para aparatnya juga harus mengalami perubahan yang seirama dengan nada dan aransement sebuah lagu pembangunan.

2. Perangkat peraturan perundang-undangan yang ada sering jumpai tidak memadai yang pada gilirannya menyebabkan sulit untuk mengakomodasi perubahan-perubahan yang justru sangat diperlukan dalam kegiatan-kegiatan bisnis yang baru. Sangat sering dijumpai bahwa suatu administrasi kepabean menggunakan *excuses* (alasan-alasan pemaaf) yang bersumber pada *inadequasi* atau ketidakmampuan suatu peraturan perundangan, sehingga mengakibatkan terjadinya penundaan-penundaan atau kegagalan dalam mengadaptasi sistem dan prosedur-prosedur yang sama sekali baru.
3. Adanya keyakinan bahwa *computerization is the answer to all problems*. Sering kali dijumpai bahwa aparat-aparat Bea dan Cukai menaruh sangat sedikit sekali perhatian terhadap upaya memahami peran komputer; kebutuhan untuk menyederhanakan sistem dan prosedur;

dan memanfaatkan informasi-informasi yang diperoleh dari persngkat-perangkat komputer untuk secara efektif melakukan pengawasan atau *control* atas proses-proses atau operasi-operasi kepabeaan. Dengan perkataan lain kelemahan yang sering dijumpai adalah bahwa seolah-olah dengan komputerisasi tidak lagi diperlukan upaya-upaya *adjustment* serta simplifikasi prosedur bahkan para aparatnya gagal mendayagunakan peralatan-peralatan canggih itu untuk membantu tugas-tugas lain yang lebih sentral sifatnya.

4. Masalah juga timbul karena sangat sedikit perhatian yang dicurahkan pada organisasi-organisasi dan kebutuhan kebutuhan staf dari sebuah administrasi yang modern. Banyak administrasi atau lembaga yang menerima secara pasif peran-peran dari aparatnya termasuk secara pasif menerima stuktur organisasinya, pembagian-pembagian tugas dalam lingkup kewenangan dan fungsinya dan bahkan berupaya melakukan pembinaan dan pengembangan serta *adjustment* atas struktur organisasinya yang pasti berbeda dengan struktur organisasi yang lainnya, satu dan lainnya sesuai dengan misi dan atau tantangan-tantangan yang terhampar luas didepannya.
5. Sangat minimnya pemahaman atau pengertian tentang perlunya koordinasi dan kerja sama baik secara internal antar unit-unit satu

administrasi Ditjen Bea dan Cukai maupun secara eksternal antara institusi satu dengan institusi yang lain, khususnya antara Direktorat Jendral Bea dan Cukai dengan Direktorat Jendral Pajak. Di dalam era perekonomian nasional dengan sistem perpajakan yang menganut tipe pajak atas pertambahan nilai (*Value Added Tax*) maka dijumpai lebih banyak alasan untuk tercipta dan terbinanya kerjasama yang erat antara dua Direktorat Jendral tersebut.

6. Masih terdapatnya sementara aparat yang belum mau atau mampu menyesuaikan sikap, pola pikir, dan visinya sesuai dengan kondisi serta kebutuhan perkembangan ekonomi perdagangan pada waktu-waktu terjadi perubahan. Sebagian kegagalan *customs* adalah karena "*we outliver our mission*", kita tidak dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan misi yang terjadi pada *customs*.⁴⁷

o0o

⁴⁷Permana Agung, *Mengantisipasi Masa Depan DJB: Implementasi dan Pasca UU No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan*, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, hal. 13-16.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

Setelah melakukan penelitian yang berbasiskan pada kepustakaan di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Sekretariat Jenderal Bea dan Cukai, Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A Surakarta, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, serta sumber perorangan lain yang mendukung. Oleh karena itu, sebagaimana tema sentral studi yang mengedapankan 3 (tiga) permasalahan pokok, maka pada bagian ini akan diuraikan hasil penelitian sebagai jawaban atas permasalahan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Akomodasi Tuntutan Instrumen Hukum Kepabeanan Internasional Dalam Perundang-undangan Nasional.

Sesuai dengan permasalahan pertama studi yang ingin mengungkapkan bagaimana tuntutan instrumen kepabeanan internasional terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional, maka secara berturut-turut akan diuraikan akomodasi tersebut baik terhadap prinsip-prinsip hukum kepabeanan dalam rangka GATT/WTO dan WCO, juga dalam kerangka *Asean Agreement on Custom*. Hal mana akan menunjukan posisi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional dalam lingkungan hukum kepabeanan internasional.

a. Akomodasi Terhadap Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanan Dalam Rangka GATT/WTO dan WCO.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat bangsa-bangsa, tidak bisa tidak harus ikut menceburkan diri dalam kancah pertukaran dunia yang kian intensif dan mengglobal. Artinya, Indonesia tidak bisa membentengi diri dari balik kedaulatan yurisdiksional teritorial untuk membatasi keluar masuknya arus barang perniagaan yang kian deras. Kondisi seperti ini, ditambah lagi dengan tuntutan dunia internasional akan pengurangan atau penghapusan segala macam bentuk proteksi yang dapat menghambat kelancaran arus barang dalam perniagaan.

Mengikuti kondisi kontemporer yang lebih mengedepankan aspek *trade efficiency*, maka merupakan suatu *conditio sine quanon* ketika Indonesia hendak meregulasi bidang kepabeanan. Dalam rangka menuju pada suatu regulasi kepabeanan, merupakan suatu keharusan bagi Indonesia untuk mengakomodasi sekaligus tuntutan instrumen hukum kepabeanan internasional seperti GATT/WTO dan WCO.

Pembahasan mengenai Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*) tidak bisa dipisahkan dari pembahasan mengenai *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang dibentuk setelah Perang Dunia II atas dasar *provisonal basis* 23 negara dari 50 negara penandatangan *International Trade Organization* (ITO). Akan tetapi ITO gagal dalam implementasinya, sehingga hanya GATT yang merupakan

satu-satunya perangkat multilateral yang mengatur perdagangan internasional. Hadirnya GATT dengan tujuan: (1) menghapus berbagai hambatan tarif maupun non-tarif; (2) menciptakan kondisi perdagangan tanpa diskriminasi; (3) membentuk dasar perdagangan yang stabil dan mudah diprediksi; (4) membentuk suatu forum konsultasi; dan (5) mendorong kesepakatan perdagangan di tingkat regional.

Semenjak berlakunya GATT tanggal 1 Januari 1948, sesungguhnya perundingan dalam rangka GATT sudah dimulai pada tahun 1947 yang dikenal dengan *Geneve Round*. Setelah itu dilanjutkan dengan *Annecy Round* tahun 1949, *Torquay Round* tahun 1951, *Geneve Round* tahun 1956, *Dillon Round* tahun 1960-1961, *Kennedy Round* tahun 1964-1967, *Tokyo Round* tahun 1973-1979, dan *Uruguay Round* tahun 1987-1993.

Beberapa agenda negosiasi yang dilaksanakan dalam Putaran Uruguay, adalah untuk membahas masalah antara lain: (1) penurunan dan penghapusan tarif; (2) pengurangan dan penghapusan hambatan non-tarif dan/atau hambatan tarif, serta hambatan pembatasan kuantitas; (3) liberalisasi perdagangan produk tropis, yang merupakan mata dagangan unggulan negara berkembang, baik dalam bentuk jadi maupun setengah jadi; (4) liberalisasi perdagangan produk yang berasal dari sumber/hasil alam baik dalam bentuk jadi maupun setengah jadi; (5) perumusan modalitas yang memungkinkan sektor tekstil dan pakaian jadi kembali

kepada pengaturan GATT dan pemberlakuan kembali *Multifibre Arrangement* (MFA); (6) liberalisasi hasil-hasil pertanian, dalam pembahasan ini diusulkan agar sistem perdagangan hasil-hasil pertanian dikembalikan kepada sistem GATT dengan memperbaiki akses pasar, mengurangi hambatan impor, mengurangi/menghapus hambatan impor, mengurangi/menghapus subsidi langsung maupun tidak langsung; (7) pembentukan organisasi perdagangan dunia.⁴⁸

Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1) GATT, yang mengharuskan setiap anggota GATT tidak diperkenankan memberikan perlakuan khusus kepada negara lain, dengan perkecualian pada perlakuan khusus terhadap negara-negara bekas jajahan, dan negara yang berbatasan serta *free trade area* dan *custom union* yang memberikan preferensi khusus kepada anggotanya dalam kawasan tertentu secara timbal balik.

Pengertian pengawasan pabean menurut *International Convention on The Simplification and Harmonization of Custom Procedures* adalah:

"The term Custom control means measures applied to ensure compliance with the laws and regulations which the Customs are responsible for enforcing. (Istilah pengawasan pabean berarti langkah-langkah yang diambil untuk menjamin pematuhan undang-undang dan peraturan-peraturan yang pelaksanaannya menjadi tanggungjawab Pabean)."

⁴⁸Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan Republik Indonesia, *WTO (World Trade Organisation): Menuju Perdagangan Masa Depan*, 1999, hal. 6-7.

Prinsip pengawasan ini kemudian diadopsi ke dalam beberapa pasal Undang-undang Kepabeanan. Pasal 1 butir 13 UU Kepabeanan menyatakan bahwa pengertian impor adalah kegiatan memasukan barang ke dalam Daerah Pabean. Pasal 1 butir 14 UU Kepabeanan memberi batasan bahwa ekspor adalah kegiatan mengeluarkan barang dari Daerah Pabean.

Istilah Daerah Pabean diatur dalam Pasal 1 butir 2 UU Kepabeanan, yang dimaksudkan dengan Daerah Pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang angkasa di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku undang-undang ini. Pengertian ini, pada prinsipnya sejalan dengan *International Convention on The Simplification and Harmonization of Custom Procedures* yang menyatakan bahwa, "*The term Custom territory means the territory in which the Customs law of a State applies in full.* (Istilah daerah pabean berarti daerah dalam mana undang-undang pabean suatu negara berlaku penuh)."

Deklarasi Colombus, menegaskan bahwa:

"Customs plays a keyrole in international trade. Every international tradetransaction invalves at least two customs intervoentions, one at export and one at import. (Pabean memainkan peranan kunci dalam perdagangan internasional. Setiap transaksi perdagangan internasional paling sedikit melibatkan dua institusi Bea dan Cukai, satu pada saat ekspor dan satu pada saat impor)."

Deklarasi Arusha yang merupakan Deklarasi Dewan Kerjasama Paeban menyangkut integritas menetapkan bahwa, Pabean merupakan suatu instrumen esensial untuk manajemen efektif suatu ekonomi dan bahwa secara simultan Pabean menjalankan peran vital dalam menangkal penyelundupan dan mempermudah arus barang. Substansi dari deklarasi ini, jelas menjadi semangat yang terkandung dalam UU Kepabeanaan.

Butir 9 Deklarasi Colombus menyebutkan bahwa dalam melakukan reformasi terhadap kepabeanaan yang ada saat ini guna meningkatkan kemudahan pergerakan barang, Bea dan Cukai harus melakukan kegiatan-kegiatannya dengan menggunakan teknik-teknik modern dan menyusun kembali teknik-tekniknya di dalam memroses kegiatan-kegiatannya, sehingga dapat diketahui apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan sudah efisien dan/atau tumpang tindih, sehingga perlu penyederhanaan lebih lanjut.

Rekomendasi 12 Deklarasi Colombus menyebutkan bahwa:

"Governments should institute reform programmes aimed at enhancing the efficiency and effectiveness of their Customs services. (Para pemerintah harus melaksanakan program-program reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepabeanaan)."

Dalam rekomendasi 9 Deklarasi Colombus disebutkan bahwa, para pemerintah harus berusaha, dimana mungkin dan apabila tarif bea masuk ditingkatkan dalam rangka peningkatan penerimaan pendapatan, untuk

memperluas dasar pengenaan pajak tarif bea masuk dapat disumbangkan sedemikian rupa sehingga peningkatan tarif bea masuk tidak menyebabkan terjadinya berbagai praktek yang melanggar hukum yang pada akhirnya menyebabkan sulitnya usaha-usaha penegakan hukum.

Ketentuan yang diisyaratkan dalam Deklarasi Colombus tersebut terakomodasi ke dalam ketentuan-ketentuan landasan operasional bagi aparat Bea dan Cukai. Menyangkut landasan operasional bagi setiap aparat Bea dan Cukai, terdapat buku saku yang dengan judul Buku Catatan Pelanggaran Disiplin, yang di dalamnya berisi ikrar, Pancasila, Saptaprasetya Korpri, Peraturan pemerintah Nomor 30 tahun 1980 serta SE Ditjen Bea dan Cukai Nomor SE-29/BC/1994 yang berisi kewajiban dan larangan bagi Pegawai Ditjen Bea dan Cukai. Jadi buku saku ini juga merupakan landasan mental, sikap dan perilaku aparat Bea dan Cukai di lapangan.

Kongres PBB VI tentang Pencegahan Kejahatan Dan Pembinaan Pelanggar yang dilaksanakan pada tanggal 25 Agustus hingga 5 September 1980 di Venezuela, menghasilkan *Caracas Declaration* yang isinya adalah:

“Bahwa fenomena kejahatan, melalui pengaruhnya terhadap masyarakat, mengganggu seluruh pembangunan bangsa-bangsa, merusak kesejahteraan rakyat baik spirituil maupun materiil, membahayakan martabat kemanusiaan dan menciptakan suasana takut dan kekerasan yang merongrong kualitas lingkungan hidup.”

Khusus untuk aparat penegak hukum, dalam resolusi Majelis Umum PBB No. 34/169 tanggal 17 Desember 1979 terdapat *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, yang dijadikan pedoman perilaku oleh penegak hukum diantaranya disebutkan dalam *Article 1 Code of Conduct* PBB yang berbunyi:

“Pejabat penegak hukum setiap waktu akan memenuhi kewajiban yang ditetapkan kepadanya oleh undang-undang, dengan melayani masyarakat dan melindungi semua orang dari perbuatan-perbuatan tidak sah/melawan hukum (*Law enforcement officials shall at all times fulfil the duty imposed upon them by law, by serving the community and the protecting all persons against illegal acts*).”

Hal ini sesuai dengan konsiderans Buku Saku Bea dan Cukai yang menyatakan antara lain, “Pegawai Ditjen Bea dan Cukai harus mampu melaksanakan semua peraturan perundang-undangan secara benar dan konsisten dalam rangka menjamin perlindungan kepentingan masyarakat...”

Butir kedua ikrar, yang berbunyi, “Semua pegawai Ditjen Bea dan Cukai harus bisa menghilangkan praktik-praktik kepabeanan dan cukai yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang baru, maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku,” identik dengan *Article 2 Code of Conduct* PBB, yang berbunyi:

“Aparat penegak hukum akan menghormati hukum dan undang-undang yang berlaku. Sesuai dengan kemampuannya, mereka juga akan mencegah dan menentang dengan keras setiap pelanggaran terhadap hukum dan undang-undang yang ada (*Law enforcement*

officials shall respect the law and the present Code, they shall also, to the best their capacity, prevent rigorously oppose any violations of them)."

Butir kelima ikrar, berbunyi, "Semua pegawai Ditjen Bea dan Cukai harus lebih mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan," hal ini identik dengan Article 7 Code of Conduct PBB yang berbunyi:

"Aparat penegak hukum tidak akan melakukan setiap perbuatan yang merusak (koruptif). Mereka juga akan menentang dan melawan/memberantas semua bentuk perbuatan yang demikian (Law enforcement officials shall not commit any act of corruption. They shall also rigorously oppose and combat all such acts)."

Salah satu konvensi WCO yang penting adalah Konvensi Kyoto tahun 1974, yang kemudian telah direvisi pada bulan Juni 1999. Jika mengacu pada isi Konvensi Kyoto yang telah direvisi, maka paling tidak ada 20 (dua puluh) bagian yang terakomodir dalam Undang-undang Kepabeanan (lihat tabel). Ini berarti secara substansial, UU Kepabeanan telah mengadopsi Konvensi Kyoto sebagai konsekuensi dari keanggotaan Indonesia dalam WCO.

Dari penjelasan tersebut, secara singkat dapat dilihat akomodasi terhadap prinsip-prinsip hukum kepabeanan dalam rangka GATT/WTO dan WCO dalam tabel berikut.

No	Instrumen GATT/WTO dan WCO	Perundang-undangan Kepabeanan Nasional
01.	Pasal 1 ayat (1) GATT tentang prinsip <i>Most Favoured Nation</i> .	Pasal 1 butir 13 dan butir 14 UU Kepabeanan tentang pengertian impor dan ekspor barang.

02.	<i>International Convention on The Simplification and Harmonization of Custom Procedures.</i>	Pasal 1 butir 2 UU Kepabeanan tentang pengertian daerah pabean.
03.	Butir 9, rekomendasi 9 dan 12 Deklarasi Colombus.	<i>Catatan Pelanggaran Disiplin</i> sebagai buku saku bagi setiap pegawai Ditjen. Bea dan Cukai.
04.	Delarasi Caracas, <i>Article 1 Code of Conduct PBB.</i>	Konsiderans buku saku pegawai Ditjen. Bea dan Cukai.
05.	<i>Article 2 Code of Conduct PBB.</i>	Butir 2 Ikrar pegawai Ditjen. Bea dan Cukai.
07.	<i>Article 7 Code of Conduct PBB.</i>	Butir 5 Ikrar pegawai Ditjen. Bea dan Cukai.
08.	Item 1-10, Bab I Konvensi Kyoto tentang prinsip-prinsip umum.	Penjelasan Umum UU Kepabeanan.
09.	Bab II Konvensi Kyoto tentang definisi.	Pasal 1 UU Kepabeanan.
10.	Bab III Konvensi Kyoto tentang kewajiban penyelesaian formalitas pabean, penunjukan kantor penyelesaian <i>clearance</i> barang, kontrol bersama antar negara di lokasi daerah lintas batas	Pasal 5 dan 7 UU Kepabeanan.
11.	Bab IV Konvensi Kyoto tentang penetapan dan pembayaran bea dan pajak, jangka waktu pengenaan, dasar pengenaan, dan dalam hal apa.	Pasal 12, 13, 15, 16, 17, 24, 25, 26, 27 UU Kepabeanan.
12.	Bab V Konvensi Kyoto tentang jaminan.	Pasal 42 UU Kepabeanan.
13.	Bab VI Konvensi Kyoto tentang pengawasan barang dan sarana pengangkut secara selektif dan menerapkan manajemen resiko.	Pasal 3 dan 4 UU Kepabeanan.
14.	Bab VII Konvensi Kyoto tentang penerapan teknologi informasi.	Pasal 5 dan 28 UU Kepabeanan.
15.	Bab VIII Konvensi Kyoto tentang hubungan Bea dan Cukai dengan pihak ketiga.	Pasal 29 UU Kepabeanan.
16.	Bab IX Konvensi Kyoto tentang pembatasan informasi, keputusan dan peraturan yang ditentukan oleh Bea dan Cukai.	Pasal 28 UU Kepabeanan.
17.	Bab X Konvensi Kyoto tentang banding dalam masalah kepabeanan.	Pasal 93-101 UU Kepabeanan.

18.	Item 11 dan 12 Bab XI Konvensi Kyoto tentang <i>clerance for home use</i> .	Pasal 7 ayat (7) dan 8 ayat (1) UU Kepabeanan.
19.	Bab XII Konvensi Kyoto tentang impor sementara.	Pasal 9 UU Kepabeanan.
20.	Bab XIII Konvensi Kyoto tentang <i>processing</i> .	Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU Kepabeanan.
21.	Bab XIV Konvensi Kyoto tentang pemberitahuan terlebih dahulu menyangkut penginapan sementara dan jangka waktu penimbunan barang.	Pasal 8 ayat (2)-(6) UU Kepabeanan.
22.	Bab XV Konvensi Kyoto tentang pembatasan dan larangan.	Pasal 53 UU Kepabeanan.
23.	Bab XVI Konvensi Kyoto tentang gudang pabean dan zona bebas.	Pasal 5 dan 7 UU Kepabeanan.
24.	Bab XVII Konvensi Kyoto tentang transit.	Pasal 7 UU Kepabeanan.
25.	Bab XVIII Konvensi Kyoto tentang barang yang dibawa oleh orang yang bepergian.	Pasal 8 dan 9 UU Kepabeanan.
26.	Bab XIX Konvensi Kyoto tentang pelanggaran kepabeanan.	Pasal 102 dan 103 UU Kepabeanan.
27.	Bab XX Konvensi Kyoto tentang alat angkut komersial.	Pasal 2 UU Kepabeanan.

b. Akomodasi Terhadap Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanan Dalam Kerangka Asean Agreement on Customs.

Kerjasama negara-negara Asean di bidang Kepabeanan, selain mengadopsi berbagai prinsip dan ketentuan GATT/WTO dan WCO, juga terfokus pada upaya penegakan hukumnya. Menyangkut aspek penegakan hukum akan terkait erat dengan kebutuhan untuk lebih memperkuat kerjasama di bidang penegakan hukum dan pencegahan kejahatan di antara instansi pabean, untuk itu disebutkan dalam *Asean Agreement on Custom*, bahwa:

"Mindful of the need to further strengthen enforcement and prevention among Customs Administration of Asean, particularly to combat, among others, the illicit trafficking of narcotics and psychotropic substances (Mengingat adanya kebutuhan untuk lebih memperkuat kerjasama di bidang penegakan hukum dan pencegahan kejahatan di antara instansi pabean se Asean, terutama untuk memerangi, antara lain, lalu lintas perdagangan gelap narkoba dan zat tropika lainnya)."

Di dalam pernyataan visi bersama juga disebutkan yang berkaitan dengan penegakan hukum, yakni:

"Enforcement: to apply risk management techniques and check small percentage of consignments (Penegakan hukum: untuk menerapkan teknik manajemen resiko dan memeriksa barang dalam prosentase kecil)."

Di antara sekian kesepakatan kerjasama kepabeanan di tingkat Asean, kesepakatan di bidang prevensi terhadap kejahatan dan juga pemeriksaan barang berdasarkan resiko dan prosentase kecil merupakan suatu langkah strategis untuk tetap menunjang kelancaran proses arus barang dalam perdagangan sekaligus tidak mengabaikan aspek resiko kerugian negara yang ditimbulkan dari tindak pidana yang mungkin terjadi. Undang-undang Kepabeanan secara eksplisit mengatur tentang kedua aspek tersebut, antara lain dalam Pasal 3 menyangkut impor barang dan Pasal 4 menyangkut ekspor barang.

Pasal 3 Undang-undang Kepabeanan menyatakan bahwa:

"(1) Terhadap barang impor dilakukan pemeriksaan pabean.

(2) Pemeriksaan pabean sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penelitian dokumen dan pemeriksaan fisik barang.

(3) Pemeriksaan fisik barang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara selektif.

(4) Tata cara pemeriksaan pabean sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri."

Sementara Pasal 4 Undang-undang Kepabeanan menyatakan sebagai berikut:

"(1) Terhadap barang ekspor dilakukan penelitian dokumen.

(2) Dalam hal tertentu, dapat dilakukan pemeriksaan fisik atas barang ekspor.

(3) Tata cara pemeriksaan pabean sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Menteri."

Mencermati ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang Kepabeanan, selain secara eksplisit terdapat perbedaan perlakuan, namun secara implisit mempunyai dasar filosofis yang sama. Terhadap barang impor, dilakukan pemeriksaan pabean tanpa kecuali yang meliputi penelitian dokumen dan pemeriksaan fisik barang, sedangkan terhadap barang ekspor hanya dilakukan penelitian dokumen. Untuk pemeriksaan fisik barang pada kegiatan ekspor, hanya dilakukan dalam hal-hal tertentu.

Memang secara teknis, dalam praktek kepabeanan internasional maupun secara regional di tingkat Asean, menganut 2 (dua) sistem pemeriksaan terhadap barang, yaitu berdasarkan *preshipment inspection* atau *on arrival inspection*. Artinya barang tersebut dapat dilakukan

pemeriksaan baik di negara asal maupun di negara tujuan. Dalam hal ini, Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang Kepabeanan menganut sistem *on arrival inspection*, sehingga setiap barang perdagangan tanpa kecuali yang memasuki daerah pabean Indonesia harus diperiksa secara selektif. Sementara di lain pihak, barang ekspor tidak perlu dilakukan pemeriksaan fisik —kecuali dalam hal-hal tertentu, hanya dilakukan penelitian dokumen. Asumsinya adalah ketika barang itu sampai di negara tujuan, toh akan dilakukan pemeriksaan fisik juga. Dengan demikian efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan tugas Bea dan Cukai dalam rangka memperlancar arus barang dalam perdagangan dan perlindungan kepentingan negara dapat terlaksana.

Wujud dari kerjasama perdagangan di antara negara-negara Asean adalah dengan dibentuknya *Asean Free Trade Area* (AFTA) dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Asean keempat di Singapura Januari 1992, yang mulai efektif berlaku Januari 1993. Tujuan akhir AFTA adalah menciptakan perdagangan bebas intra Asean. Dalam rangka ini —yang sesungguhnya adalah mengadopsi semangat GATT dan WTO, langkah menentukan yang telah dilakukan adalah upaya perwujudan liberalisasi perdagangan di kawasan Asean melalui penghapusan tariff hingga 0-5% dan penghapusan hambatan non-tarif lainnya yang sudah harus terlaksana pada tahun 2003 nanti. Contohnya, dalam Keputusan Menteri

Keuangan RI Nomor: 543/KMK.01/1997 yang mengatur tentang penjadwalan pengurangan tariff bea masuk untuk jenis komoditi sayuran terdiri dari: sayuran dikeringkan, utuh, potongan, irisan, patahan, atau dalam bentuk bubuk tetapi tidak diolah lebih lanjut. Jenis komoditi non-sayuran yang diatur dalam keputusan ini adalah: bawang putih, tepung gandum, kacang kedelai baik pecah atau utuh, dan kuning. Pada tahun 1998 hingga 2000 tarif bea masuknya turun antara 10 sampai 20%, dan hingga tahun 2003 turun hingga 5%.⁴⁹

Semenjak pertemuan ke-22 para Menteri Perdagangan Asean di Denpasar tahun 1990, dalam kawasan perdagangan Asean diterapkan sistem tarif bersama yang dikenal dengan *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) untuk produk-produk industri selektif. Untuk itu, pada KTT kelima Asean Desember 1995 telah disepakati sistem jalur hijau (*green lane system*) yang mulai berlaku pada 1 Januari 1996 —daftar produk industri yang masuk pada CEPT dengan sistem jalur hijau dalam pertemuan-pertemuan selanjutnya terus diperbaharui.⁵⁰ Misalnya, semenjak tahun 1991, spesialisasi 15 komoditas perdagangan Indonesia yang masuk daftar CEPT sebagai berikut:⁵¹

⁴⁹Warta Bea Cukai, *Upaya Meningkatkan Daya Saing Produk Nasional: Pemerintah Jadwalkan Tarif BM Samapai 2003*, Edisi 277, Desember, 1997, hal. 54-55.

⁵⁰Warta Bea Cukai, *Upaya Memajukan Ekspor & peran DJBC*, Edisi 272, Juli 1997, hal. 30-31.

⁵¹Sjamsuar Dam dan Riawandi, *Kerjasama Asean: Latar Belakang, Perkembangan, dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 120-121.

1. *Vegetable oil* (minyak tumbuhan), terdiri dari *fixed vegetable fats and oil soft crude* (lemak tumbuhan tertentu minyak cair belum jadi); *fixed vegetable fats and oil solid crude* (lemak tumbuhan tertentu dan minyak beku belum jadi); *animal and vegetable oil and fat process* (minyak dan lemak hewan dan tumbuhan telah diproses);
2. *Cement* (semen), yakni *lime* (kapur), *cement and fabricated construction materials* (semen dan material konstruksi hasil pabrik);
3. *Chemicals* (zat kimia), terdiri dari *organic chemicals and anorganic chemicals* (zat kimia organik dan zat kimia anorganik);
4. *Pharmaceutical* (farmasi), yakni *medicinal and pharmaceutical pruduct* (medis dan produk farmasi);
5. *Plastic* (plastik), terdiri dari *polymers of vinyl chloride; poliacetals polycarbon; article NES of plastic*;
6. *Fertilizers* (pupuk), yakni *crude fertilizers and manufactured fertilizers* (pupuk belum jadi dan pupuk jadi);
7. *Rubbers product* (produk karet), yakni *materials of rubber and rubber tyres* (bahan karet dan getah karet);
8. *Pulp*, yakni *pulp and wastepaper* (pulp dan kertas bekas);
9. *Leather products* (produk kulit), yakni *manufactured leather* (kulit jadi);
10. *Textiles* (tekstil), terdiri dari *yarn and fabrics* (benang rajutan dan benang pabrik); *clothings* (pakaian);

11. *Ceramics and glass product* (Keramik dan produk kaca), terdiri dari *glass* (kaca); *glassware* (barang pecah-belah); *pottery* (tembikar);
12. *Gems and jewelry* (permata dan perhiasan), terdiri dari *pearl and stones* (mutiara dan batu-batuan); *jewelry* (perhiasan), *goldsmith and silversmith ware* (tukang emas dan tukang perak);
13. *Copper cathode* (tembaga murni), yakni *copper* (tembaga);
14. *Electronics* (elektronik), yakni *telecommunications and electrical machineries* (telekomunikasi dan mesin elektronik);
15. *Wooden and rattan furnitures* (mebel dari kayu dan rotan), yakni *furniture and pars* (mebel dan yang disamakan dengan itu).

Seiring dengan perkembangan perdagangan di tingkat Asean, maka pada Bulan Maret 1997 di Phuket, Thailand para Menteri Keuangan Asean menandatangani *Asean Agreement on Custom*,⁵² yang pada intinya mempunyai 3 (tiga) tujuan utama, yaitu:

1. Menjamin penerapan UU Kepabeanan, prosedur dan pedoman administratif lainnya secara konsisten, transparan dan adil.
2. Menjamin kecepatan proses administrasi dan pengeluaran barang dalam rangka memberikan kemudahan bagi perdagangan dan investasi intra-regional.

⁵²Warta Bea Cukai, *Pacu Ekspor Kikis Hambatan*, Edisi 284, Juli, 1988, hal. 9.

3. Mencari cara lain yang lebih tepat untuk melaksanakan kerjasama intra Asean, terutama dalam bidang pencegahan dan penindakan semua bentuk penyelundupan dan pelanggaran kepabeanan lainnya.

Sesungguhnya semangat yang ada dalam *Asean Agreement on Custom* tersebut, telah termuat dalam UU Kepabeanan, khususnya menyangkut prinsip konsistensi (vide. Konsiderans dan juga berbagai pasal yang menunjuk pada upaya pembaharuan serta komitmen pada berbagai instrumen internasional yang telah disepakati), banding (Vide. Bab XIII), penyederhanaan, transparansi, efisiensi, dan bantuan bersama (antara lain; penerapan asas *self assessment*, penerapan *sistem on arrival inspection* pada pemeriksaan barang).

Suatu langkah maju di bidang kepabeanan dalam kerangka *Asean Agreement on Custom*, adalah dengan disepakatinya Visi Bea Cukai 2020 (*Asean Custom Vision 2020*) yang ditandatangani oleh para Dirjen Bea dan Cukai negara-negara Asean di Brunei Darusalam Mei 1996. Sebagai suatu visi, ACV 2020 telah merumuskan 2 (dua) langkah strategis, yaitu:

1. Unsur teknis, yaitu menyangkut prosedur untuk barang-barang transit dan pemasukan, otomatisasi, penanganan kargo, klasifikasi tarif, sistem nilai pabean, ketentuan asal barang, audit dan *enforcement*.
2. Unsur administrasi, meliputi pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia, bantuan timbal balik, masalah-masalah pabean

internasional, peningkatan transparansi dan kemitraan dengan masyarakat usaha.⁵³

2. Pengamanan Kepentingan Nasional Oleh Perundang-undangan Di Bidang Kepabeanan.

Untuk melihat dan membuktikan tentang memadai tidaknya peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional bagi pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan, sebagaimana permasalahan kedua dalam studi ini, maka jelas yang dilihat adalah aspek penegakan hukumnya. Dalam hal ini, akan diuraikan bagaimana mekanisme penegakan hukum prefentif dan mekanisme penegakan hukum represif yang ditempuh oleh pihak Bea dan Cukai —termasuk kerjasama dengan instansi terkait dalam rangka pengamanan hak-hak negara di bidang kepabeanan.

a. Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanan.

Berbicara tentang kepentingan nasional di bidang kepabeanan, UU Kepabeanan tidak secara eksplisit mencantumkannya. Butir 1 Penjelasan Umum UU Kepabeanan menyatakan bahwa kehadiran UU Kepabeanan merupakan konsekuensi dari dianutnya paham negara hukum di Indonesia yang menghendaki adanya sistem hukum yang mantap dan mengabdikan pada *kepentingan nasional* (cetak miring dari Penulis), yang

⁵³Warta Bea Cukai, "*Asean Custom Vision 2020*": Suatu Tantangan Bagi Bea & Cukai, Edisi 310, September, 2000, hal. 17.

bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Ini menunjukkan bahwa kehadiran UU Kepabeanan dalam sistem hukum nasional, merupakan wujud nyata dari upaya untuk melindungi kepentingan nasional di bidang kepabeanan.

Mencermati substansi UU Kepabeanan sebagaimana diuraikan dalam angka 2 Ketentuan Umum, bahwa *kepentingan nasional* dalam konteks pengamanan oleh UU Kepabeanan adalah meliputi 2 (dua) aspek, yaitu:

1. Kepentingan negara yang bersendikan pada fungsi fiskal institusi kepabeanan dalam rangka menghimpun dana sebesar-besarnya bagi pemasukan negara;
2. Kepentingan *market forces* yang bersendikan pada kemudahan atau tersedianya fasilitas yang memadai dalam rangka menunjang kelancaran arus barang dalam perdagangan.

Dari kedua kepentingan yang diuraikan tersebut, sesungguhnya merupakan gambaran tentang hak-hak negara yang diberikan oleh UU Kepabeanan. Kepentingan pertama, mengandung makna bahwa negara berhak atas sejumlah pemasukan lewat aspek fiskal. Sementara lewat kepentingan kedua, mengandung makna bahwa negara sebagai yang berwajib untuk menyediakan segala fasilitas demi kelancaran arus barang dan jasa, berhak untuk mendapatkan sejumlah pemasukan lewat aspek

fiskal sebagaimana dimaksudkan dalam kepentingan pertama. Jadi kedua kepentingan tersebut merupakan satu mata rantai yang menunjuk pada hak-hak negara yang muncul dalam kegiatan arus barang dalam perdagangan (ekspor dan impor).

Gambaran tentang arus atau kegiatan ekspor dan impor barang dalam perdangan, sesungguhnya merupakan pantul balik dari hak-hak negara di bidang kepabeanan. UU kepabeanan sendiri telah menggariskan bahwa hak-hak negara di bidang kepabeanan dapat digolongkan atas:

1. Hak negara berupa bea masuk (BM) yang dikenakan bagi setiap barang yang dimasukan ke dalam daerah pabean Indonesia. BM ini, selanjutnya diklasifikasikan atas:
 - a. BM yang diperhitungkan dari nilai transaksi barang tersebut;
 - b. BM anti damping yang diperhitungkan untuk nilai barang yang lebih rendah dari nilai normal; dan
 - c. BM imbalan yang diperhitungkan untuk barang yang memperoleh subsidi dari pemerintah asal barang.
2. Hak negara terhadap pajak impor, yang terdiri dari pajak pertambahan nilai (Ppn) dan pajak penghasilan (Pph) serta pajak ekspor.

Hak-hak negara sebagaimana telah diuraikan selain secara yuridis telah diatur dalam UU Kepabeanan dengan sekalian peraturan pelaksanaannya, namun juga dapat dirujuk baik secara filosofis maupun secara konstitusional. Secara filosofis, hak-hak negara yang dicantumkan dalam UU Kepabeanan mempunyai landasan filosofis yang kuat pada Pancasila. Antara lain, dengan adanya hak negara untuk memungut BM dan pajak atas kegiatan impor barang, menunjukkan adanya kedaulatan hukum pada negara Indonesia sebagaimana tersurat dalam Sila Pancasila, Persatuan Indonesia. Demikian juga secara konstitusional, hak-hak negara tersebut mempunyai dasar legitimasi yang kuat lewat Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

Kepentingan nasional yang terefleksikan lewat hak-hak negara di bidang kepabeanan, dalam operasionalnya tidak cukup hanya mempunyai dasar legitimasi secara filosofis, konstitusional dan yuridis formil, namun juga bagaimana legitimasi operasionalnya. Aspek terakhir ini, begitu penting, karena dengan diregulasinya suatu undang-undang tidak lantas persolannya menjadi selesai. Akan tetapi, justru merupakan awal dari suatu permasalahan yang harus diatasi dalam operasionalnya.

Aspek operasional dari UU kepabeanan dalam rangka pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan, tidak lain adalah bagaimana agar UU Kepabeanan itu dapat ditegakan. Dengan demikian, UU

kepabeanan tidak saja dipandang sebagai *law in the books* semata, namun terlebih dari itu adalah juga *law in action*. Atau dengan kata lain aspek yang satu ini lebih menonjolkan bagaimana penegakan hukum itu sendiri – yang akan diuraikan dalam sub bab berikutnya.

b. Mekanisme Penegakan Hukum Yang Bersifat Preventif.

Berangkat dari ide dasar hadirnya lembaga kepabeanan, yakni di satu sisi hendak melakukan upaya pengamanan terhadap kepentingan nasional di bidang kepabenan, namun di sisi yang lain tidak menjadi batu sandungan atau bagian dari upaya menghambat pergerakan keluar-masuk barang dari dan ke luar daerah pabean itu sendiri. Oleh karena itu, salah satu langkah pengamanan hak negara lewat penegakan hukum yang dipandang cukup strategis adalah dengan menggunakan mekanisme penegakan hukum yang bersifat preventif.

Mekanisme penegakan hukum yang bersifat preventif, secara teknis dilaksanakan lewat pemisahan dua titik fungsi kepabeanan, yaitu: (1) fungsi pemungutan bea, dan (2) fungsi yang melaksanakan proses arus barang. Berikut kedua fungsi tersebut, akan dijelaskan satu-persatu.

1) Fungsi Pemungutan Bea.

Secara teknis, pengamanan pelaksanaan pemungutan bea merupakan fungsi intervensi Bea dan Cukai yang tidak dapat dihindari

oleh pelaku dunia usaha/perniagaan yang berhubungan dengan aspek kepabeanan. Fungsi ini pula merupakan titik pergulatan antara keinginan akan kelancaran arus barang oleh pelaku perniagaan – yang juga adalah misi utama dari aspek pelayanan Bea dan Cukai – namun penegakan terhadap berbagai ketentuan regulatif yang mengharuskan penghitungan besarnya pungutan bea masuk, cukai dan pajak dalam rangka impor, pemenuhan kewajiban-kewajiban lainnya, serta bentuk penyelesaian pelanggaran administrasi kepabeanan yang dikenakan sanksi fiskal berupa denda administrasi. Hal yang demikian inilah yang dirasakan sebagai hambatan dalam upaya pelayanan guna memperlancar arus barang, tapi juga dari sudut yang berseberangan, Bea dan Cukai harus pula berupaya meminimumkan hambatan-hambatan terhadap perdagangan yang sah.

Ide dasar dari pemisahan antara fungsi pemungutan bea dan fungsi proses pelaksanaan arus barang, sesungguhnya bersumber dari diintrodukirnya Butir 19 Deklarasi Colombus, yang antara lain berbunyi, *"Mechanism curenly exist for securing payment of any duty liabilities without detention of the goods..."* yang jika diartikan secara bebas mengandung makna bahwa mekanisme yang digunakan untuk menjamin pembayaran bea masuk yang terutang dilakukan tanpa menahan barang-barang tersebut.

2) Fungsi Pelaksanaan Proses Arus Barang.

Fungsi pelaksanaan proses arus barang, bekerja di bawah panji utama yaitu 'kelancaran arus barang.' Dengan demikian aspek efisiensi pelaksanaan merupakan ujung tombak yang harus dikedepankan, sehingga menghilangkan hambatan-hambatan yang sekiranya dapat timbul selama proses penegakan/pengaman terhadap hak negara di bidang kepabeanan.

Secara operasional, Bea dan Cukai ketika menjalankan fungsi pelaksanaan proses arus barang, didasarkan pada Prinsip-prinsip Dasar Sistem dan Prosedur Kepabeanan tanggal 1 April 1997 yang memberikan rambu-rambu (*guide line*) berupa: (1) prinsip pemeriksaan selektif; (2) prinsip pemeriksaan melalui jalur hijau dan jalur merah; (3) prinsip pemeriksaan kemudian (*post audit*); (4) prinsip kecepatan pemeriksaan melalui *X-ray container*; dan (5) prinsip pemisahan antara proses pengeluaran barang impor dengan proses *Revenue Collection* serta proses pengawasan.

Penerapan prinsip pemeriksaan selektif demi tetap terjaminnya kelancaran arus barang merupakan imperasi UU Kepabeanan. Selektivitas pemeriksaan terhadap barang impor, dititikberatkan pada: (1) importasi yang beresiko tinggi; (2) barang berbahaya bagi masyarakat, seperti senjata api, narkoba, psychotropika, barang beracun dan berbahaya;

serta (3) impor yang dilakukan oleh importir yang mempunyai catatan kurang baik. Untuk itu, catatan mengenai importir didapat dan diteliti dari pangkalan data/profil.

Menyangkut prinsip pemeriksaan selektif ini, diatur juga dalam Deklarasi Colombus, yang antara lain dikatakan bahwa, "pemeriksaan fisik terhadap barang telah menyebabkan tidak saja kemacetan di pelabuhan pemasukan dan penundaan pengeluaran kargo, tetapi juga menyebabkan penggunaan sumber daya manusia yang tidak efisien dan tidak produktif." Pada umumnya besarnya porsi pemeriksaan fisik bukanlah cara penyelesaian yang praktis. Institusi Bea dan Cukai telah menggunakan teknik manajemen resiko untuk mempercepat arus barang di satu sisi dan di sisi yang lain tetap mencegah secara efektif usaha-usaha pelanggaran. Selektivitas merupakan kunci utama untuk mengenali kargo yang beresiko tinggi, sehingga pemeriksaanya akan membuahkan hasil.

Penetapan jalur merah dan jalur hijau dalam pemeriksaan barang merupakan bentuk pendekatan dalam selektivitas pemeriksaan barang. Artinya, penetapan jalur merah hanya dikenakan atas pelaksanaan impor barang yang ada Nota Hasil Intelijen atau yang secara acak/random menjadi keharusan untuk diperiksa fisiknya. Atas dasar pemahaman seperti ini, maka galibnya sebagian besar arus barang yang diperniagakan

tidak perlu melalui pemeriksaan fisik, atau disebut juga dengan melalui jalur hijau.

Pemeriksaan pabean dilakukan untuk memperoleh data dan penilaian yang tepat mengenai pemberitahuan pabean yang diajukan, meliputi pemeriksaan dokumen dan pemeriksaan fisik barang bagi impor barang. Untuk ekspor, dilakukan penelitian terhadap dokumen ekspor barang, yakni pemeriksaan pabean atas kebenaran pengisian Pemberitahuan Ekspor dan kelengkapan dokumen pelengkap pabean yang diwajibkan serta kebenaran penghitungan pungutan negara dalam rangka ekspor.

Penelitian dokumen dilakukan setelah Pemberitahuan Ekspor/Impor diajukan dan didaftarkan kepada Pejabat Bea dan Cukai untuk mendapat persetujuan pengeluaran barang, meliputi:

1. Kelengkapan dokumen pelengkap pabean yang diwajibkan;
2. Kebenaran pengisian Pemberitahuan Ekspor/Impor; dan
3. Kebenaran penghitungan pungutan negara dalam rangka ekspor/impor.

Dokumen pelengkap pabean dimaksud, berupa:

1. Laporan Pemeriksaan pejabat fungsional pemeriksa barang;
2. Copy Surat Tanda Bukti Setor (STBS) atau copy Surat Sanggup Bayar dalam hal ekspor dikenakan pungutan negara dalam rangka ekspor;

3. *Copy Invoice* dan *copy Packing List*; serta
4. *Copy* dokumen pelengkap pabean lainnya sebagai pemenuhan ketentuan kepabeanan di bidang ekspor, seperti sertifikat mutu, surat pernyataan mutu, surat ijin ekspor (SIE) atau ijin khusus dari instansi terkait.

Setelah kelengkapan data dokumen tersebut diteliti, kemudian ditetapkan penetapan jalur pengeluaran barang dengan memperhatikan Nota Hasil Intelijen/Nota Informasi, pemeriksaan acak, sebagai berikut:

1. Jalur hijau, tidak dilakukan pemeriksaan fisik, apabila tidak ada NHI/NI, dan tidak terkena pemeriksaan acak; serta
2. Jalur merah, diperlukan pemeriksaan fisik, apabila ada NHI/NI dan/atau terkena pemeriksaan acak.

Apabila setelah pemeriksaan dokumen impor, ternyata terhadap kegiatan tersebut ditetapkan jalur merah, yakni jalur pemeriksaan fisik, maka Pejabat Bea dan Cukai yang berwenang, wajib:

1. Menerbitkan Surat Penetapan Jalur Merah untuk diserahkan kepada importir;
2. Merbitkan instruksi pemeriksaan; dan
3. Mengirimkan instruksi pemeriksaan berikut invoice, packing list kepada pejabat pemeriksa fisik barang.

Pejabat yang melaksanakan pemeriksaan barang, selanjutnya melakukan pemeriksaan fisik dan/atau mengambil contoh barang impor jika diperlukan serta menuangkan hasil pemeriksaan berikut kesimpulan pada kolom laporan hasil pemeriksaan yang tersedia pada instruksi pemeriksaan. Pengambilan contoh barang impor yang bersangkutan dilakukan sedemikian rupa, sehingga terjamin keamanannya. Hasil pemeriksaan fisik barang kemudian disampaikan kepada pejabat peneliti dokumen, dengan kemungkinan sebagai berikut:

1. Jumlah dan jenis barang sesuai, maka diterbitkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB);
2. Nilai pabean tidak dapat diterima, terdapat kesalahan pembebanan atau kesalahan perhitungan dan pelunasan Bea Masuk, Cukai dan pajak dalam rangka impor, yang mengakibatkan kekurangan atau kelebihan, maka dikeluarkan Nota Pembetulan, sekaligus memperhitungkan kesalahan serta kemungkinan pengenaan sanksi administratif;
3. Jenis barang sesuai tetapi jumlah barang tidak sesuai, maka diterbitkan Nota Pembetulan sekaligus memperhitungkan kesalahan serta kemungkinan pengenaan sanksi administratif, diterbitkan juga SPPB.
4. Jenis barang tidak sesuai, maka ditetapkan nilai pabean, Nota Pembetulan, sekaligus memperhitungkan kesalahan, serta

kemungkinan pengenaan sanksi administrasi, menerbitkan SPPB apabila kekurangan tersebut telah dibayar atau mempertaruhkan jaminan; dan

5. Barang impor yang belum memenuhi adanya ketentuan larangan/pembatasan impor, maka diterbitkan Nota Pembetulan yang dikirim kepada importir dan pejabat yang mengelola informasi, pejabat yang melaksanakan pengeluaran guna pelaksanaan pencegahan Apabila ketentuan larangan/pembatasan barang impor itu dipenuhi importir, maka diterbitkan SPPB.

c. Mekanisme Penegakan Hukum Yang Bersifat Represif.

Pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindak pidana kepabeanan, dalam hal ini pelanggaran terhadap ketentuan pidana sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 102 – 108 Undang-undang Kepabeanan, serta penyidikan dilakukan oleh PPNS Ditjen Bea dan Cukai menurut ketentuan Pasal 112 UU Kepabeanan.

Atas dasar asas umum dalam hukum pidana bahwa selain terdapat aturan yang bersifat umum, terdapat juga aturan yang bersifat khusus. Artinya, apabila undang-undang tidak merumuskan ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus, maka dengan sendirinya diberlakukan ketentuan umum untuk itu. Demikian halnya juga, jika undang-undang telah secara khusus mengatur ketentuan-ketentuan dimaksud, maka ketentuan umum

dikesampingkan. Jika asas umum ini dikaitkan dengan ketentuan pidana di bidang kepabeanan, sesungguhnya tindak pidana kepabeanan termasuk bagian dari tindak pidana di bidang fiskal. Untuk itu, dalam rangka menghadapi perkembangan tindak pidana di bidang fiskal yang kian rumit dan berdimensi teknologi, maka tindak pidana ini harus ditangani/ disidik oleh tenaga profesional untuk itu. Dalam hal ini dilakukan oleh PPNS Bea dan Cukai yang diangkat berdasarkan imperasi UU Kepabeanan.

Terhadap pelanggaran yang dikategorikan sebagai pelanggaran administratif, dikenakan sanksi administratif —yang jenis dan bobot sanksinya tercantum dalam batang tubuh/pasal-pasal UU Kepabeanan. Sedangkan pengaturan pengenaan sanksi administrasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi Kepabeanan. Sanksi administrasi adalah sanksi berupa denda yang dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Sanksi administrasi hanya dikenakan terhadap pelanggaran administratif yang secara nyata telah diatur dalam undang-undang.

Berbagai sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran administrasi menurut UU Kepabeanan, adalah:

1. Denda yang besarnya dinyatakan dalam rupiah;

2. Denda yang besarnya dinyatakan dalam prosentase dari bea masuk yang seharusnya dibayar;
3. Denda minimum sampai dengan maksimum yang besarnya dinyatakan dalam rupiah; serta
4. Denda minimum sampai dengan maksimum yang besarnya dinyatakan dalam prosentase tertentu dari kekurangan pembayaran bea masuk.

Sanksi administrasi ditujukan untuk memulihkan hak-hak negara dan untuk menjamin ditaatinya aturan-aturan yang secara tegas telah diatur dalam ketentuan undang-undang. Dengan demikian sanksi administrasi tersebut merupakan sarana fiskal yang dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Penggunaan sanksi administrasi juga merupakan pengaruh era globalisasi yang menuntut kecepatan dan kelancaran arus barang bagi kemajuan perdagangan internasional.

Terhadap utang pajak yang tidak dilunasi oleh penanggung bea masuk, cukai dan pajak dalam rangka impor, maka terhadap kasus seperti ini perlu dilakukan tindakan penagihan yang mempunyai kekuatan hukum memaksa. Dasar hukum dilakukannya penagihan bea masuk, cukai dan pajak dengan surat paksa adalah Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa yang mulai berlaku pada tanggal 23 Mei 1997.

Kewenangan yang berkaitan dengan kepabeanan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 meliputi:

1. Secara limit telah diatur tentang pengertian pajak yang dipungut oleh Pemerintah meliputi bea masuk dan cukai, sehingga Ditjen Bea dan Cukai dapat menggunakannya sebagai dasar untuk melakukan penagihan piutang bea masuk dan cukai dengan menerbitkan Surat Paksa;
2. Lingkup pengertian wajib pajak diperluas menjadi penanggung pajak/penanggung bea dalam pengertian orang pribadi atau badan hukum yang bertanggungjawab atas pembayaran pajak atau bea, termasuk wakil yang menjalankan dan pemenuhan kewajiban pajak atau bea menurut perundang-undangan yang berlaku;
3. Kewenangan untuk melakukan cegah tangkal (cekal) di bidang keimigrasian, dapat dilakukan dan bersifat sementara terhadap penanggung pajak atau bea tertentu untuk keluar dari wilayah Republik Indonesia; serta
4. Penyanderaan dapat dilakukan untuk sementara waktu terhadap penanggung pajak atau bea.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (3) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 21/KMK.01/1999 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan

Nomor 147/KMK.04/1998 tentang Penunjukan Pejabat Untuk Penagihan Pajak Pusat, Tatacara Dan Jawal Waktu Pelaksanaan Penagihan Pajak, maka Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai ditunjuk sebagai pejabat untuk melaksanakan penagihan bea masuk dan cukai, termasuk melaksanakan penagihan terhadap pajak yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Kekurangan Pembayaran Bea Masuk, Cukai, Denda Administrasi, Bunga Dan Pajak dalam rangka impor.

Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dapat mengeluarkan surat teguran terhadap importir, pengangkut, pengusaha tempat penimbunan sementara, pengusaha tempat penimbunan berikat atau pengusaha pengurusan jasa kepabeanan. Apabila setelah melewati jangka waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak diterimanya surat teguran tersebut oleh yang bersangkutan, dan belum juga melaksanakan isi teguran, maka jangka waktunya dapat diperpanjang lagi selama 7 (tujuh) hari untuk pelaksanaan kewajibannya sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 21/KMK.01/1999.

Apabila setelah melewati jangka waktu yang telah ditetapkan setelah diterimanya surat teguran dan pihak yang bersangkutan belum melunasi kewajibannya, maka Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dapat mengambil tindakan berupa:

1. Menerbitkan surat paksa untuk penagihan piutang bea masuk, cukai dan/atau denda administrasi dan/atau bunga kepada importir, pengangkut, pengusaha tempat penimbunan sementara, pengusaha tempat penimbunan berikat atau pengusaha pengurusan jasa kepabeanan; atau
2. Menyampaikan Surat Pemberitahuan Piutang Pajak dalam rangka impor berupa PPN, PPnBM, dan Pph kepada kepala Kantor Pelayanan Pajak.

Jika ternyata yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan, maka terhadap yang bersangkutan dapat dikenakan tindakan berupa penyitaan terhadap harta baik yang berupa benda tak bergerak maupun benda bergerak dan dijual di muka umum/dijual langsung kepada pembeli dan hasil penjualan tersebut digunakan membayar kewajibannya. Surat paksa dimaksud juga dapat ditindaklanjuti dengan adanya cekal ataupun penyanderaan terhadap yang bersangkutan untuk waktu yang tertentu.

Dalam proses pengenaan pajak, bea dan cukai hingga diterbitkannya surat paksa, dapat saja terjadi sengketa antara pihak Kantor Pelayanan Bea dan Cukai dengan pihak pelaku usaha. Oleh karena itu, dalam pasal 1 butir (5) Undang-undang Nomor 17 Tahun 1997, dinyatakan bahwa, "Sengketa pajak adalah sengketa yang menurut

peraturan perundang-undangan perpajakan yang bersangkutan dapat diajukan banding atau gugatan ke Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.” Sementara itu, pengertian banding sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir (6) undang-undang ini, adalah, “Upaya hukum terhadap suatu keputusan pejabat yang berwenang sepanjang diatur dalam peraturan perundang-undangan perpajakan yang bersangkutan.”

Keberatan terhadap penetapan pejabat Bea dan Cukai mengenai tarif dan/atau nilai pabean untuk perhitungan bea masuk dapat diajukan secara tertulis kepada Ditjen Bea dan Cukai dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penetapan, dan yang mengajukan keberatan menyerahkan jaminan sebesar bea masuk yang harus dibayar. Keberatan juga dapat dilakukan terhadap pengenaan sanksi administrasi dengan tetap menyerahkan jaminan sebesar sanksi administrasi yang ditetapkan.

Ditjen Bea dan Cukai akan memutuskan keberatan-keberatan tersebut dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya keberatan. Dalam hal ini, kemungkinan yang dapat terjadi adalah: (1) apabila keberatan ditolak, maka jaminan akan dicairkan; (2) apabila keberatan diterima, maka jaminan dikembalikan; serta (3) apabila keberatan tidak diberikan keputusan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka keberatan yang bersangkutan dianggap diterima dan jaminan dikembalikan.

3. Kendala Struktural Pengamanan Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanan

Dengan diakomodirnya sekalian tuntutan instrumen kepabeanan internasional ke dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional, ternyata mempunyai implikasi secara langsung pada level struktural sistem hukum kepabeanan nasional. Oleh karena itu permasalahan ketiga dari studi ini hendak mengungkap tentang bagaimana kendala yang dihadapi baik di tingkat legislasi maupun tingkat implementasi sebagai implikasi dari akomodasi tuntutan instrumen kepabeanan internasional oleh peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional.

a. Kendala Struktural Di Tingkat Legislasi.

Sesungguhnya UU Kepabeanan dengan sekalian peraturan pelaksanaannya adalah merupakan suatu produk kebijakan pemerintah, yang oleh Barda Nawawi Arief dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) tahap formulasi/legislasi; (2) tahap aplikasi/implementasi; dan (3) tahap eksekusi/penegakan.⁵⁴ Ketiga tahapan kebijakan hukum tersebut membentuk suatu keterjalanan ide yang tidak terputus. Atau dengan lain kalimat, garis merah ide yang telah ada dalam tahap legislasi seharusnya nampak pula dalam tahap-tahap selanjutnya.

⁵⁴Lihat dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 30.

Tolak tarik antara upaya untuk memperlancar arus barang dalam perdagangan internasional di satu sisi dengan perlindungan kepentingan nasional akan penerimaan pajak di sisi yang lain merupakan kendala tersendiri dalam upaya melegislasi —baik dalam rangka mengamandemen ataupun merevisi UU Kepabeanan. Belum lagi dengan penyempurnaan-penyempurnaan instrumen internasional dalam kerangka GATT/WTO dan WCO, juga di tingkat regional dalam kerangka *Asean Agreement on Custom*, tidak dengan serta-merta dapat diikuti dengan suatu regulasi oleh lembaga legislatif.

Dengan demikian pergulatan yang kemudian mengemuka adalah bagaimana agar muatan perundang-undangan kepabeanan nasional dapat menjawab tuntutan dunia perdagangan baik ditingkat internasional maupun tingkat regional sekaligus tetap menjamin terlindunginya kepentingan negara (nasional) di bidang kepabeanan. Aspek yang satu ini kemudian menjadi sangat paradoks ketika meneropong ke dalam kancah pertarungan ditingkat legislasi guna meregulasi suatu instrumen kepabeanan. Dominasi kepentingan politik sangat menentukan arah dan substansi perundang-undangan di bidang kepabeanan —ini merupakan suatu kendala sekaligus dilema struktural klasik di tingkat legislasi perundang-undangan nasional.

UU Kepabeanan lahir ketika Rezim Orde Baru masih kokoh dalam kekuasaannya –bahkan relatif termasuk menguasai lembaga legislatif, sehingga warna dan arah undang-undang ini tentunya sesuai dengan konfigurasi politik masa itu. Jika mengacu pada keterangan fraksi-fraksi yang ada di DPR⁵⁵ kala itu, maka penekanan pendapat umum fraksi terletak pada: (1) akomodasi pada instrumen internasional, (2) peningkatan pendapatan negara, (3) lembaga banding, dan (4) perlindungan produk industri dalam negeri.

Mencermati fokus perhatian fraksi-fraksi di DPR pada saat itu, jelas tergambar bagaimana kepentingan politik macam apa yang bermain di balik itu. Esensi dari suatu regulasi yang seharusnya diperhatikan justru terabaikan, misalnya bagaimana sinkronisasi secara substantif dengan perundang-undangan yang lain tidak dibahas sama sekali, atau bagaimana muatan yang berisi imperasi guna kelengkapan paket UU Kepabeanan terlupakan. Meskipun demikian, secara umum, substansi UU Kepabeanan telah mengakomodasi berbagai instrumen internasional (GATT/WTO dan WCO), namun masih terdapat beberapa pasal yang merupakan sumber permasalahan.

Setelah memasuki era reformasi, belum ada suara untuk melakukan revisi, amandemen ataupun mengganti UU Kepabeanan,

⁵⁵Ditjen Bea & Cukai, *Proses lahirnya Undang-undang Kepabeanan dan Cukai (Undang-undang Nomor 10 dan 11 Tahun 1995)*, Yayasan Bangun Citra Jakarta, 1996.

walaupun masih terdapat beberapa permasalahan yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

b. Kendala Struktural Di Tingkat Implementasi.

Bea dan Cukai sebagai pihak yang mengimplementasikan UU Kepabeanan, secara struktural tidak bebas dari berbagai kendala yang sedikit banyak ikut menentukan kinerjanya dalam rangka pelaksanaan visi dan misi Bea dan Cukai itu sendiri. Secara garis besar, pada tingkatan implementasi ini, Bea dan Cukai menghadapi kendala yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) kendala internal; dan (2) kendala eksternal.⁵⁶

Kendala internal yang dihadapi oleh Bea dan Cukai ketika mengimplementasi sekalian instrumen kepabeanan baik nasional maupun internasional adalah:

1. Kesulitan sumberdaya.
2. Masalah integritas.
3. Pendekatan manajemen baru.

Sementara itu, kendala eksternal yang dihadapi adalah:

1. Perdagangan dunia yang semakin meningkat.
2. Tanggung jawab Bea dan Cukai yang semakin meluas.

⁵⁶Baik kendala internal maupun kendala eksternal dapat saja muncul secara mandiri, kumulatif, causal atau simultan situasi dan kondisi dominan kasus-kasus tertentu.

3. Perkembangan teknologi informasi.
4. Tekanan akan fasilitasi perdagangan.
5. Tekanan untuk meningkatkan perlindungan masyarakat.

Isu reformasi dan modernisasi di lingkungan Bea dan Cukai merupakan refleksi dari adanya perubahan dan perkembangan di lingkungan kerja Bea dan Cukai itu sendiri. Perubahan merupakan sesuatu yang alamiah, namun tuntutan akan reformasi dan modernisasi yang ekstensif pada masyarakat Bea dan Cukai merupakan tantangan tersendiri untuk dijawab. Dalam bidang hukum misalnya, modernisasi penegakan hukum (*law enforcement*) membutuhkan suatu metode kerja yang strategis. Dalam hal ini penekanan pada fleksibilitas berdasarkan resiko dan operasi-operasi yang ditargetkan mengaksentuasi intelijen sebagai senjata utama untuk mengidentifisir pelanggaran dan penyelundupan dengan pemakaian sumberdaya yang terbatas secara efektif.

Sisi paling vital dari kebijakan sumberdaya manusia di lingkungan Bea dan Cukai antara lain aspek rekrutmen, pelatihan dan sistem penghargaan kerja (*reward*) dan sanksi (*punishmet*) bagi yang melanggar. Untuk aspek rekrutmen, penekanannya lebih pada bidang-bidang yang berkaitan dengan sistem audit dan teknologi informasi. Oleh karena kedua aspek yang disebutkan terakhir, merupakan ujung tombak bagi

setiap aparat Bea dan Cukai dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan visi dan misi Bea dan Cukai. Namun pada kenyataannya, implementasi kebijakan tersebut masih menunjukkan adanya indikasi ke arah perwujudan sosok aparatur Bea dan Cukai yang diharapkan.

Dalam rangka penerapan Arusha Declaration, di tahun 1995 Ditjen. Bea dan Cukai telah meluncurkan program peningkatan integritas yang terdiri dari 7 (tujuh) butir, yaitu: (1) pemasyarakatan program Ditjen. Bea dan Cukai kepada pegawai Ditjen. Bea dan Cukai; (2) kampanye motto; (3) peningkatan keimanan; (4) peningkatan kualitas pegawai; (5) peningkatan disiplin pegawai; (6) peningkatan mutu hasil kerja; dan (7) peningkatan kesejahteraan.

Hingga tahun 2000 saja, dari 11.029 pegawai yang bertugas di Ditjen. Bea dan Cukai, 3 orang diantaranya berpendidikan S3 (doktor), 74 orang S2 (magister), 1009 orang S1 (sarjana) 1173 orang Diploma III (sarjana muda), 370 orang Diploma I, 5628 orang SLTA, 1767 orang SLTP, dan 1001 orang SD.⁵⁷ Atas dasar komposisi sumberdaya yang ada inilah kemudian upaya peningkatan integritas telah dilaksanakan.

Menurut Dirjen Bea dan Cukai, Permana Agung,⁵⁸ masalah peningkatan integritas sangat berkaitan erat dengan sikap mental, moral

⁵⁷Warta Bea Cukai, *DJBC Dituntut Buktikan Kemampuannya*, Edisi 317, April, 2001, hal. 14-15.

⁵⁸Warta Bea Cukai, *Korpri Baru: Mandiri, Profesional & Demokratis*, Edisi 302, Januari, 2000, hal. 22.

dan etika yang ada pada para pegawai itu sendiri. Dalam hal ini bagaimana agar seorang pegawai dapat loyal dan berdedikasi tinggi tidak saja kepada pimpinannya, namun terlebih lagi kepada sistem dan peraturan yang berlaku.

Sesungguhnya apa yang dikonstatir oleh Permana Agung tersebut hanyalah merupakan pucuk gunung es di samudera yang sebagian besarnya masih berada di bawah permukaan air laut. Aspek loyalitas seorang pegawai memang relatif berkorelasi dengan kesejahteraan, namun jelas faktor ini tidak bisa diabaikan. Bagi seorang pegawai yang bertugas di lapangan dengan resiko keselamatan jiwanya yang cukup tinggi, sementara pendapatannya relatif rendah, jika diperhadapkan dengan kemungkinan terjadinya kolusi dan korupsi, maka ada kecenderungan untuk melakukannya.

Faktor lain yang cukup menentukan aspek loyalitas seorang pegawai dalam konteks integritas, adalah bagaimana sistem *reward* dan *punishment* yang diterapkan. Sistem *reward* terutama pada penggajian di lingkungan Ditjen Bea dan Cukai –sebagaimana Pegawai Negeri Sipil pada umumnya adalah berdasarkan kepangkatan dan lamanya masa kerja. Seharusnya perlu pula untuk dipikirkan variabel ‘pretasi’ (meskipun masih harus dianalisis secara intensif) untuk disandingkan dengan kedua variabel yang telah digunakan. Seseorang yang telah

melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya melebihi target kerja yang ditetapkan, tentunya harus mendapatkan 'penghargaan lebih' untuk prestasi kerja tersebut, apakah dalam bentuk insentif ataupun promosi.

Istyastuti W. A., Kabag Organisasi Tatalaksana Ditjen Bea dan Cukai,⁵⁹ antara lain mengungkapkan bahwa gaji (atau penghasilan pada umumnya) minimal dapat mencukupi kebutuhan hidup sepasang suami-isteri dengan 2 (dua) orang anak sehingga dapat hidup nyaman dan percaya diri, paling tidak mampu menyekolahkan anaknya hingga S1, serta adanya penyisihan sebagiannya untuk ditabung bagi kebutuhan insidentil atau hari tua.

Globalisasi di bidang perdagangan juga merupakan tantangan tersendiri bagi pihak Bea dan Cukai untuk menjawab sekalian tuntutan yang terkandung di dalamnya. Hiroshi Imagawa, Technical Officer Project WCO⁶⁰ mengindentifisir tuntutan dunia perdagangan internasional terhadap peran Bea dan Cukai dalam rangka kelancaran arus barang, antara lain: (1) berlaku sama untuk semua tujuan; (2) harus objektif, dipahami dan dapat diperkirakan; (3) Tidak bertentangan dengan instrumen terkait; (4) secara administratif harus konsisten, seragam, tidak parsial dan dapat diterima; dan (5) harus didasarkan pada suatu standar positif.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Warta Bea Cukai, *Menangkal Importir Fiktif: API Perlu Diperketat*, Edisi No. 304, Maret, 2000, hal. 9.

Berbagai tuntutan dunia perdagangan (internasional) tersebut dalam kenyataan merupakan kendala tersendiri bagi Bea dan Cukai untuk mengimplementasikannya. Sebagai contoh, menyangkut implementasi instrumen *Rules of Origin* (ketentuan asal barang) dari WTO yang mulai berlaku 1 Januari 2000. Ketentuan ini mengisyaratkan suatu negara harus mengenali apakah barang itu berasal dari suatu tempat tertentu atau telah mengalami proses tertentu atau tidak. Secara teknis untuk menentukan asal barang tersebut tentunya relatif cukup menyulitkan dan memerlukan kerja ekstra. Misalkan produk sepatu buatan Singapura, tapi bagaimana melacak kulitnya dari mana dan diproses dimana adalah suatu permasalahan tersendiri.

B. PEMBAHASAN

1. Analisis Hasil Penelitian.

a. Analisis Terhadap Aspek Substansi Prinsip-prinsip Hukum Kepabeanaan Dalam kerangka GATT/WTO dan WCO.

Sekalian instrumen GATT/WTO dan WCO merupakan salah satu sumber hukum bagi sistem hukum nasional, lebih khusus lagi UU Kepabeanaan dengan segenap peraturan pelaksanaannya. Hal ini adalah konsekuensi logis ketika Indonesia menjadi bagian dan juga turut bermain pada pasar dalam sistem perdagangan dunia internasional. Tuntutan *market forces* dunia yang terefleksi dalam berbagai instrumen GATT/WTO

dan WCO, sesungguhnya adalah juga tuntutan *market forces* Indonesia –sebagai bagian yang tak terpisahkan.

Mencermati korelasi antara tuntutan *market forces* dunia yang tidak lain refleksi dari tuntutan *market forces* Indonesia, menunjukkan bahwa regulasi UU Kepabeanan –dengan peraturan pelaksanaannya dalam kerangka GATT/WTO dan WCO sebenarnya mempunyai imbasan langsung pada dunia perdagangan Indonesia. Atau dengan kata lain UU Kepabeanan yang mengakomodir instrumen GATT/WTO dan WCO sebenarnya ditujukan untuk memfasilitasi dunia perdagangan Indonesia –di samping tetap melindungi kepentingan negara akan bea masuk dan/atau terhadap upaya penyelundupan.

Untuk menjawab tuntutan *market forces*, UU Kepabeanan dalam kerangka GATT/WTO dan WCO selanjutnya secara substansial menganut 9 (sembilan) prinsip yang membentuk sistem pelayanan kepabeanan. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam UU Kepabeanan pada hakikatnya bermuara pada upaya untuk tetap melaksanakan tugas dan fungsi Kepabeanan Nasional.

1. *Prinsip Self Assessment.*

Penerapan prinsip *self assessment* memberikan peluang bagi peran serta para pelaku bisnis untuk berperan serta dalam tugas-tugas kepabeanan. Paling tidak secara operasional, tugas kepabeanan untuk

meneliti jenis barang, kualitas dan kuantitasnya serta pengerjaan dokumen pelengkap kepabeanan telah dilaksanakan oleh para pelaku bisnis sendiri. Selain itu pula, pemberian wewenang kepada para pelaku bisnis untuk menghitung sendiri tanggung jawabnya terhadap negara dari segi bea masuk dan pajak, merupakan suatu bentuk kepercayaan dari negara kepada dunia bisnis.

Dari pelaksanaan prinsip *self assessment* di bidang kepabeanan mendatangkan manfaat yang sangat besar, yakni berpeluang untuk terciptanya relasi yang harmonis —dilandasi saling percaya dari Pemerintah (pihak Bea dan Cukai) dengan masyarakat (pelaku bisnis, importir). Dari terciptanya relasi yang harmonis tersebut, selanjutnya manfaat yang dapat dipetik oleh pihak Pemerintah (Bea dan Cukai) adalah: (1) tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk menunaikan kewajibannya terhadap negara dalam bentuk bea masuk dan pajak yang seharusnya mereka bayarkan, dimana berdampak langsung pada penerimaan negara, (2) efisiensi waktu, tenaga maupun biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah apabila harus melakukan penelitian terhadap jenis barang, kualitas dan kuantitasnya serta penghitungan bea masuk dan pajak yang harus dibayarkan oleh importir, dimana berdampak langsung juga pada penggunaan sumberdaya di lingkungan Bea dan Cukai secara efektif, dan (3) menghindari/menekan

kemungkinan terjadinya keberatan dari pihak pelaku bisnis selaku wajib pajak dan bea masuk karena mereka yang menghitung sendiri kewajibannya tersebut, dimana berdampak langsung pada beban kerja Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai, Dirjen Bea dan Cukai dan/atau Badan Penyelesaian Sengketa Pajak dalam menangani suatu sengketa pajak.

Di sisi yang lain, masyarakat – pelaku bisnis, sangat besar manfaat yang dapat dipetik oleh mereka sesuai dengan tuntutan *market forces* lebih khusus menyangkut efisiensi baik dalam hal administrasi maupun besarnya kewajiban bea masuk dan pajak yang harus dibayarkan. Artinya, hanya pelaku bisnis yang dapat menjawab tuntutan *market forces* jika mereka dapat mengurangi hambatan dalam perdagangan khususnya kelengkapan administrasi/dokumen kepabeanan dan juga ketepatan dalam penghitungan serta pemenuhan bea masuk dan pajak kepada negara. Oleh karena pelaku bisnis itu sendiri yang menangani kelengkapan dokumen kepabeanan maupun penghitungan bea masuk dan pajak sebagaimana yang dibutuhkan.

2. *Prinsip Pemberian Alternatif Kepada Market Forces.*

Dalam prinsip pemberian alternatif kepada *market forces*, sesungguhnya mengandung 2 (dua) aspek penting, yaitu: (1) pemberian

alternatif atau pilihan kepada importir untuk memilih cara pembayaran bea masuk, dan (2) memberi alternatif atau pilihan bagi importir untuk memilih cara penyerahan dokumen kepabeanan menyangkut impor barang.

Dalam hal pembayaran bea masuk atas impor barang, importir dapat melakukannya secara: (1) berkala (angsuran), (2) melalui media elektronik (sistem EDI), dan (3) secara manual. Sementara dalam hal penyerahan dokumen kepabeanan atas impor barang dapat dilakukan sebelum kedatangan barang atau setelah barang dibongkar-ditimbun.

Prinsip pemberian alternatif pada *market forces* ini, sangat jelas merupakan pemberian fasilitas dalam rangka kelancaran arus barang dalam perdagangan oleh UU Kepabeanan. Dengan kata lain, adanya kewajiban pembayaran bea masuk dan pajak kepada negara serta keharusan melengkapi dokumen kepabeanan atas impor barang tidak lantas menjadi suatu hambatan terhadap kelancaran arus barang dalam perdagangan.

Manfaat lain yang secara teknis dapat dipetik oleh importir dalam hal pelaksanaan impor barang adalah: (1) tidak perlu membayar bea masuk dan pajak sebelum barang tiba, sehingga besarnya pembayaran bea masuk dan pajak dapat disesuaikan dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang, (2) pembayaran bea masuk dan pajak dalam rangka

impor dapat dilakukan secara berkala/angsuran atau setelah barang dibongkar-ditimbun, sehingga dapat disesuaikan dengan kemampuan membayar dari importir tersebut, dan (3) dengan kemungkinan penyerahan dokumen kepabeanan sesudah barang dibongkar-ditimbun, maka dapat menghindari kemungkinan terjadinya perbedaan antara data dokumen kepabeanan dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang yang berdampak pada harus dikeluarkannya nota pembetulan (notul) oleh Bea dan Cukai, sehingga memperpanjang proses administrasi.

3. *Prinsip Penolakan (Reject).*

Adanya prinsip penolakan (*reject*), menunjukkan bahwa UU Kepabeanan menginginkan adanya keterjalinan kerjasama yang baik antara pihak Bea dan Cukai dengan pihak importir. Pemberian informasi yang lengkap dan akurat dari pihak Bea dan Cukai tentang kriteria yang dijadikan dasar penolakan, diharapkan agar pihak importir dapat menghindari atau tidak melakukan hal-hal yang memenuhi kriteria sebagai dasar penolakan terhadap pelaksanaan impor barang.

Apabila ternyata penolakan oleh Bea dan Cukai disampaikan setelah pengajuan dokumen kepabeanan menyangkut impor barang, maka penolakan tersebut harus pula disertai dengan alasan yang jelas serta hal-hal yang perlu diperbaiki. Jadi di satu sisi pihak importir dengan jelas mengetahui kekeliruan/kekurangannya, namun Bea dan Cukai juga

dapat melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan tanpa menghambat kelancaran arus barang dalam perdagangan.

4. *Prinsip Pemeriksaan Melalui Jalur Merah Dan Jalur Hijau Yang Lebih Sederhana.*

Dengan menggunakan sitem EDI, secara otomatis komputer akan menentukan secara random jalur arus barang impor tersebut, sekaligus mengirimkan pemberitahuan tentang jalur arus barang kepada importir. Cara ini secara efektif memberi 'peringatan' kepada importir agar tidak melakukan impor yang melanggar hukum. Oleh karena sewaktu-waktu impor barang mereka dapat ditetapkan melalui jalur merah atau jalur pemeriksaan fisik barang.

Selain itu, penentuan jalur hijau atau jalur merah terhadap arus barang impor dapat ditentukan berdasarkan adanya nota hasil intelijen (NHI) atau nota informasi (NI). Dengan adanya NHI atau NI, maka barang impor tersebut harus melalui jalur merah atau pemeriksaan fisik. Prosedur kerja dengan memanfaatkan NHI dan NI ini sebagai upaya untuk menutup celah dari kemungkinan impor melawan hukum yang tidak terdeteksi melalui penentuan jalur arus barang impor dalam sistem EDI. Artinya Bea dan Cukai berupaya semaksimal mungkin untuk

menekan kemungkinan resiko kerugian yang diderita negara dari proses impor barang dalam dunia perdagangan.

5. *Prinsip Pemeriksaan Selektif.*

Dengan tetap memegang teguh tugas dan fungsi yang diemban Bea dan Cukai, maka adalah tidak mungkin untuk melakukan pemeriksaan fisik terhadap semua barang impor yang telah ditetapkan melalui jalur merah. Oleh karena atas dasar *risk management*, selanjutnya digunakanlah prinsip pemeriksaan selektif. Artinya secara selektif, sedapat mungkin dari sampel yang dilakukan pemeriksaan secara efektif dapat memenuhi kebutuhan.

Pelaksanaan pemeriksaan selektif atas fisik barang oleh Bea dan Cukai bertumpu pada keakuratan penentuan sampel dan juga NHI atau NI yang diperoleh. Dengan kata lain keandalan sumberdaya manusia (petugas lapangan) sangat menentukan terlaksananya prinsip ini. Yakni bagaimana memperoleh dan mengelola NHI atau NI, kemudian diteruskan pada bagian yang menangani pemeriksaan. Pada bagian pemeriksaan barang impor juga dituntut keandalannya untuk mampu menentukan dengan tepat sampel barang yang perlu diperiksa sesuai dengan NHI atau NI guna menemukan sasaran (impor barang yang melawan hukum).

6. *Prinsip Post Entry Audit.*

Prinsip *post entry audit* (pemeriksaan kemudian) berkaitan dengan prinsip pemberian alternatif kepada *market forces*. Yakni pemeriksaan kelengkapan dokumen atas impor barang dapat dilakukan setelah barang keluar dari pelabuhan. Artinya antara kegiatan arus barang dengan kegiatan penanganan dokumen atas impor barang merupakan dua proses kegiatan yang terpisah. Hal ini merupakan suatu fasilitas yang disediakan oleh UU Kepabeanan bagi pelaku bisnis/dunia usaha khususnya importir untuk melengkapi dokumen kepabeanan atas impor barang dalam jangka waktu yang cukup.

Tenggang waktu antara pengajuan PIB hingga dikeluarkannya barang impor dari pelabuhan, bagi importir dapat melakukan hal-hal yang berkaitan dengan kelengkapan dokumen kepabeanan, yaitu: (1) menyerahkan dokumen yang dibutuhkan sesuai dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang, (2) melakukan pembetulan terhadap adanya perbedaan antara data dokumen dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang, dan (3) melakukan pembetulan terhadap nilai pabean dalam hal terjadinya point (2). Dari sini, sesungguhnya UU Kepabeanan sendiri telah berupaya sedapat mungkin untuk menghindari sanksi administrasi (maupun pidana) yang harus diterima oleh importir akibat

adanya perbedaan antara data dokumen kepabeanan atas impor barang dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang impor tersebut.

7. *Prinsip Penanganan Perbedaan Nilai Pabean Dengan Cepat.*

Prinsip penanganan perbedaan nilai pabean dengan cepat, dimaksudkan bahwa penanganan nilai pabean dengan memperhatikan implementasi *GATT Valuation Code* yang berdasarkan pada harga transaksi, nilai pabean yang diberitahukan, diterima oleh Bea dan Cukai. Meskipun hasil pengamatan bahwa harga pabean diberitahukan didapati jauh di bawah, tetapi hal ini tidak akan mempengaruhi proses pengeluaran/penyelesaian barang (*clearance of that goods*). Suatu nota akan diterbitkan *Fungsional Auditor* untuk dalam waktu 30 (tiga puluh hari) dapat memastikan kebenaran nilai pabean yang diajukan sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya keputusan-keputusan yang saling bertentangan dan yang lebih penting untuk menghindari terjadinya duplikasi-duplikasi kegiatan.

8. *Prinsip Kecepatan Pemeriksaan Melalui X-Ray Container.*

Penggunaan teknologi canggih *X-Ray Container*, sebenarnya merupakan sebuah metode pemeriksaan yang berdimensi teknologi. Akan tetapi oleh UU Kepabeanan dikategorikan sebagai suatu 'prinsip'

yang harus dilaksanakan oleh Bea dan Cukai sesuai dengan tugas dan fungsinya. Ini menunjukkan bahwa UU Kepabeanan memandang bahwa penggunaan teknologi canggih *X-Ray Container* adalah suatu yang sangat mendasar.

Prinsip kecepatan pemeriksaan melalui teknologi canggih *X-Ray Container*, merupakan upaya untuk memperoleh kecermatan dalam proses pemeriksaan terhadap barang-barang tradisional dalam kemasan yang relatif kecil (antara lain barang kiriman pos dan barang penumpang) dan *X-Ray Container* untuk kargo-kargo kontainer. Pemanfaatan *X-Ray Container* tersebut dimaksudkan untuk kelancaran arus barang. Artinya Bea dan Cukai dapat dengan cepat melakukan pemeriksaan atas barang impor tanpa pretensi untuk menghambat kelancaran arus barang tersebut.

9. *Prinsip Pemisahan Antara Proses Pengeluaran Barang Impor Dengan Proses Pengumpulan Pajak Serta Proses Pengawasan.*

Secara teknis, dengan dianutnya prinsip pemisahan antara proses pengeluaran barang impor dengan proses pengumpulan pajak serta proses pengawasan, sesungguhnya menunjukkan bahwa pihak Bea dan Cukai tetap konsisten pada tugas dan fungsinya. Selain itu, prinsip ini berkaitan langsung dengan prinsip pemberian alternatif kepada *market forces* dan prinsip *post entry audit*. Artinya proses pengumpulan pajak dan proses pengawasan dalam operasionalnya tidak boleh menjadi hambatan

atas proses kelancaran arus barang. Sebaliknya dengan mengedepankan kelancaran proses arus barang, tidak lantas mengabaikan terlaksananya proses pemungutan pajak dan proses pengawasan. Atau dengan kata lain, ketiga fungsi yang dijalankan oleh Bea dan Cukai ini, meskipun dilaksanakan secara terpisah, namun pada hakekatnya merupakan suatu sistem atau mata rantai kegiatan yang saling tunjang.

b. Analisis Terhadap Aspek Substansi Perundang-undangan Kepabeanaan.

Secara substansial, perundang-undangan kepabeanaan berporos kepada UU Kepabeanaan sebagai induknya. Oleh karena itu, pada bagian diskursus ini, telaahan aspek substansi perundang-undangan kepabeanaan akan lebih terfokus pada UU Kepabeanaan itu sendiri.

Menyimak ide dasar diregulasinya UU Kepabeanaan (vide. Konsiderans) adalah dalam rangka menjawab fenomena globalisasi di bidang perdagangan, perlindungan kepentingan nasional, dan pembaharuan terhadap perundang-undangan kepabeanaan yang sudah tidak memenuhi kebutuhan baik di bidang perdagangan maupun perlindungan kepentingan nasional.

Meskipun UU Kepabeanaan lahir ketika kekuasaan Orde Baru masih kokoh, sehingga dominasi kelompok elit politik dan elit ekonomi 'tertentu' sangat menentukan dalam upaya membidani lahirnya UU ini

—yang kebetulan pula secara substansial UU Kepabebean memberikan begitu banyak fasilitas yang kemudian ‘dimanfaatkan’ bagi kepentingan ekonomi para elit tersebut. Akan tetapi jika menilik dari konstruksi maupun substansi UU Kepabebean, sesungguhnya mengikuti konstruksi Konvensi Kyoto tahun 1974 (yang kemudian telah direvisi pada bulan Juni 1999) termasuk mengakomodir berbagai instrumen GATT/WTO. Artinya, UU Kepabebean memang berupaya untuk memberi fasilitas bagi tumbuh dan berkembangnya perekonomian nasional termasuk juga menjamin lancarnya arus barang dalam perdagangan serta terlindunginya kepentingan negara di satu pihak, akan tetapi fasilitas yang diberikan ini ternyata jika dicermati mengandung kelemahan yang tidak/belum ditutupi oleh peraturan pelaksanaannya di pihak yang lain —hal ini pula yang terluput dari pembicaraan di tingkat legislasi.

Misalkan keluwesan yang diberikan oleh UU Kepabebean dalam hal impor barang, dengan dianutnya prinsip *post entry audit* memberi kemungkinan bagi ‘importir nakal’ untuk menunda pembayaran bea masuk dan pajak hingga barang hasil impornya laku terjual. Sementara apabila dalam tenggang waktu yang ditetapkan, ternyata barang hasil impor tersebut belum laku, importir meninggalkannya menjadi barang

tak bertuan.⁶¹ Dalam kasus seperti ini, 'importir nakal' dapat berkelit dari tanggung jawabnya di satu sisi, sedangkan bagi Bea dan Cukai (negara) mendapat tambahan pekerjaan untuk menangani barang tersebut di lain sisi.⁶²

Kelemahan seperti yang disebutkan, tentunya tidak dapat ditutupi secara intern Bea dan Cukai semata, karena seharusnya melibatkan kewenangan/kekuasaan berbagai pihak/departemen. Sehingga tidak cukup hanya dikeluarkan peraturan pelaksanaan dalam bentuk SK Menteri Keuangan atau SE Dirjen Bea dan Cukai misalnya, tapi minimal ada Peraturan Pemerintah untuk itu.

Celah lain yang terluput dari pembicaraan di tingkat legislasi —ketika UU Kepabeanan di dibentuk—yang ternyata sangat vital adalah bagaimana sinkronisasi antara ketentuan UU Kepabeanan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara ekstrim, dapatlah dikatakan UU Kepabeanan —baik dalam pasal-pasal yang mengatur tentang ketentuan administrasi maupun pidana— tidak mengenal adanya ketentuan tentang 'peyelundupan' sebagaimana diatur dalam ketentuan hukum pidana. Kecuali impor barang-barang yang secara hukum dilarang (misalnya; narkoba, limbah

⁶¹Temuan barang tak bertuan di pelabuhan, tempat penimbunan barang bukanlah merupakan hal baru. Akan tetapi data pasti tentang kejadian ini tidak diperinci dalam data pelanggaran pada Bea dan Cukai, sehingga tidak dapat disajikan di sini.

⁶²Vide ketentuan Pasal 65-73 UU Kepabeanan, yang mengatur tentang barang yang dinyatakan tidak dikuasai, barang yang dikuasai negara, dan barang yang menjadi milik negara.

bahan beracun dan berbahaya, impor dengan dokumen yang dipalsukan, dan senjata api) setiap impor barang pada hakekatnya diperbolehkan. Impor barang yang berbeda dengan data dokumen atau tanpa dokumen sekalipun, oleh UU Kepabeanan 'ditoleransi' dengan prinsip-prinsip yang dianut, bahkan paling 'keras' dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi. (Hal mana merupakan kedala tersendiri yang akan dibahas pada bagian berikut).

c. Analisis Terhadap Implementasi Penegakan Hukum Sebagai Langkah Pengamanan Kepentingan Nasional.

Sebagai undang-undang yang lebih mengedapankan sanksi administrasi (*primum remedium*), sesungguhnya merupakan upaya negara untuk menjawab tuntutan *market forces*. UU Kepabeanan secara eksplisit menentukan adanya kemungkinan perbedaan antara keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang dengan data yang ada pada dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB) yang berdampak pada penetapan jumlah bea masuk yang harus dibayar oleh importir. Perbedaan dimaksud tidak hanya karena kesalahan importir atau keadaan dalam perdagangan, namun juga 'dimungkinkan karena adanya kesalahan tata usaha pada pihak Bea dan Cukai'.⁶³ Dalam hal terjadinya perbedaan antara data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang karena kesalahan tata

⁶³Vide ketentuan Pasal 16 ayat (5), dan Pasal 17 ayat (3) UU Kepabeanan.

usaha pada pihak Bea dan Cukai, bahkan pihak Bea dan Cukai harus pula mengembalikan pembayaran bea masuk yang telah dibayar oleh pihak importir.⁶⁴

Perbedaan antara data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang yang diimpor dapat terjadi sebagai akibat dari kekeliruan data yang diberikan oleh importir atau keadaan dalam perdagangan, sehingga menyebabkan penetapan nilai pabean lebih rendah dari sebenarnya. Jika hal sebagaimana disebutkan terakhir terjadi, maka Dirjen Bea dan Cukai akan menetapkan kembali nilai pabean tersebut.⁶⁵ Penetapan kembali nilai pabean yang harus dibayar oleh importir oleh pejabat Bea dan Cukai, sebagai wewenang yang diberikan UU Kepabeanan secara teknis berkaitan dengan: (1) kemungkinan bahwa penetapan nilai pabean dapat merugikan pihak negara atau importir, sehingga perlu penyelesaian secepatnya, (2) penerapan sistem verifikasi atau *post clearance audit*, sehingga pengujian dokumen tidak menghambat arus barang.

Jika dalam verifikasi yang dilakukan oleh pihak Bea dan Cukai, ternyata perbedaan data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang akibat kesalahan yang dilakukan oleh pihak importir, maka selain mengeluarkan penetapan kembali nilai pabean juga terhadap importir

⁶⁴Vide Pasal 27 UU Kepabeanan.

⁶⁵Vide Pasal 17 UU Kepabeanan.

dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan pasal mana dari UU Kepabeanan yang dilanggar. Dalam hal terjadi seperti diuraikan terakhir, dalam rangka manifestasi dari asas keadilan, pihak importir masih diberi kesempatan untuk menempuh langkah sebagai berikut: (1) keberatan kepada Dirjen Bea dan Cukai melalui Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Setempat,⁶⁶ (2) terhadap keputusan Dirjen bea dan Cukai atas keberatan sebagaimana dimaksud dalam point satu, importir dapat mengajukan banding kepada Lembaga Pertimbangan Bea dan Cukai atau kepada Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.⁶⁷

Dari sini jelas sekali bahwa konstruksi UU Kepabeanan secara substansial dalam konteks penegakan hukum sebagai langkah pengamanan hak negara, disesuaikan betul dengan situasi nyata yang dihadapi dalam dunia perdagangan. Atau dengan kata lain penegakan hukum sebagai langkah pengamanan kepentingan nasional tidak lantas menyebabkan terhambatnya arus barang dalam perdagangan atau bahkan merugikan kepentingan importir.

Langkah-langkah penegakan hukum dalam rangka pengamanan hak-hak negara sebagaimana diuraikan di atas, merupakan langkah yang dilakukan melalui prosedur administrasi (pemeriksaan dokumen). UU Kepabeanan juga masih memberikan kewenangan kepada pihak Bea dan

⁶⁶Vide Pasal 93-96 UU Kepabeanan.

⁶⁷Vide Pasal 97-101 UU Kepabeanan.

Cukai untuk melakukan penegakan hukum sebagai langkah pengamanan kepentingan nasional melalui pemeriksaan fisik (barang). Pemeriksaan fisik dilakukan selain berdasarkan penetapan jalur merah oleh komputer dalam sitem EDI, juga berdasarkan adanya NI atau NHL. Secara teknis, pemeriksaan fisik (barang) dilakukan terhadap sampel yang ditentukan secara random atau dengan menggunakan teknologi canggih *X-Ray Container*.

Hasil pemeriksaan fisik (barang) baik yang dilakukan dengan menggunakan sampel atau dengan menggunakan *X-Ray Container*, ternyata barang impor tersebut tidak tergolong barang yang dilarang untuk diimpor namun hanya terdapat perbedaan data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang, maka selanjutnya ditempuh langkah-langkah administrasi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Langkah preventif yang ditempuh oleh Bea dan Cukai dalam rangka pengamanan hak-hak negara yang dipandang cukup strategis adalah adanya kerjasama dengan negara tetangga, baik dalam bentuk tukar-menukar informasi maupun patroli bersama. Sebut saja kerja sama antara Bea dan Cukai Indonesia dengan Kastam dan Eksais Malaysia, yang diawali dengan pertemuan di Dumai tanggal 29 September 1987 hingga pertemuan di Bandung tanggal 7-8 Mei 1998, sudah disepakati kurang lebih 40 (empat puluh) agenda kerja sama, diantaranya:

1. Kesepakatan tentang *Term of Reference Customs Liaison Committee (TOR-CLC)* sebagai dasar kerjasama administrasi guna pemberantasan penyelundupan di wilayah Medan, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur bagi Indonesia dan Malaka, Negeri Sembilan, Johor, Sarawak dan Sabah bagi Malaysia.
2. Melaksanakan program *attachment*, pelatihan, pertukaran tenaga pengajar, studi banding dibidang *custom valuation* dan *post clearance audit*, *marin*, pencegahan, KSA, EDI, *decentralized on the job training*, intelijen, dan bidang lainnya sesuai dengan program pelatihan yang telah dipertukarkan.
3. Melakukan patroli laut bersama.
4. Penerapan konsep *guidelines on joint controls* yang telah disepakati bersama.
5. Kerjasama dalam pencegahan dan penanggulangan penyelundupan narkoba dan psikotropika.⁶⁸

Salah satu permasalahan yang selalu dihadapi oleh pihak Bea dan Cukai —yang sesungguhnya bukan hanya tanggung jawab Bea dan Cukai karena melibatkan berbagai instansi terkait—adalah pengamanan hak-hak negara di bidang hak atas kekayaan intelektual (HAKI), termasuk

⁶⁸Data pada Kantor Sekretaris Jenderal Bea dan Cukai, Juni 2000.

usaha pada pihak Bea dan Cukai, bahkan pihak Bea dan Cukai harus pula mengembalikan pembayaran bea masuk yang telah dibayar oleh pihak importir.⁶⁴

Perbedaan antara data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang yang diimpor dapat terjadi sebagai akibat dari kekeliruan data yang diberikan oleh importir atau keadaan dalam perdagangan, sehingga menyebabkan penetapan nilai pabean lebih rendah dari sebenarnya. Jika hal sebagaimana disebutkan terakhir terjadi, maka Dirjen Bea dan Cukai akan menetapkan kembali nilai pabean tersebut.⁶⁵ Penetapan kembali nilai pabean yang harus dibayar oleh importir oleh pejabat Bea dan Cukai, sebagai wewenang yang diberikan UU Kepabeanan secara teknis berkaitan dengan: (1) kemungkinan bahwa penetapan nilai pabean dapat merugikan pihak negara atau importir, sehingga perlu penyelesaian secepatnya, (2) penerapan sistem verifikasi atau *post clearance audit*, sehingga pengujian dokumen tidak menghambat arus barang.

Jika dalam verifikasi yang dilakukan oleh pihak Bea dan Cukai, ternyata perbedaan data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang akibat kesalahan yang dilakukan oleh pihak importir, maka selain mengeluarkan penetapan kembali nilai pabean juga terhadap importir

⁶⁴Vide Pasal 27 UU Kepabeanan.

⁶⁵Vide Pasal 17 UU Kepabeanan.

dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan pasal mana dari UU Kepabeanan yang dilanggar. Dalam hal terjadi seperti diuraikan terakhir, dalam rangka manifestasi dari asas keadilan, pihak importir masih diberi kesempatan untuk menempuh langkah sebagai berikut: (1) keberatan kepada Dirjen Bea dan Cukai melalui Kepala Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Setempat,⁶⁶ (2) terhadap keputusan Dirjen bea dan Cukai atas keberatan sebagaimana dimaksud dalam point satu, importir dapat mengajukan banding kepada Lembaga Pertimbangan Bea dan Cukai atau kepada Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.⁶⁷

Dari sini jelas sekali bahwa konstruksi UU Kepabeanan secara substansial dalam konteks penegakan hukum sebagai langkah pengamanan hak negara, disesuaikan betul dengan situasi nyata yang dihadapi dalam dunia perdagangan. Atau dengan kata lain penegakan hukum sebagai langkah pengamanan kepentingan nasional tidak lantas menyebabkan terhambatnya arus barang dalam perdagangan atau bahkan merugikan kepentingan importir.

Langkah-langkah penegakan hukum dalam rangka pengamanan hak-hak negara sebagaimana diuraikan di atas, merupakan langkah yang dilakukan melalui prosedur administrasi (pemeriksaan dokumen). UU Kepabeanan juga masih memberikan kewenangan kepada pihak Bea dan

⁶⁶Vide Pasal 93-96 UU Kepabeanan.

⁶⁷Vide Pasal 97-101 UU Kepabeanan.

Cukai untuk melakukan penegakan hukum sebagai langkah pengamanan kepentingan nasional melalui pemeriksaan fisik (barang). Pemeriksaan fisik dilakukan selain berdasarkan penetapan jalur merah oleh komputer dalam sitem EDI, juga berdasarkan adanya NI atau NHL. Secara teknis, pemeriksaan fisik (barang) dilakukan terhadap sampel yang ditentukan secara random atau dengan menggunakan teknologi canggih *X-Ray Container*.

Hasil pemeriksaan fisik (barang) baik yang dilakukan dengan menggunakan sampel atau dengan menggunakan *X-Ray Container*, ternyata barang impor tersebut tidak tergolong barang yang dilarang untuk diimpor namun hanya terdapat perbedaan data PIB dengan keadaan (jenis, kualitas, kuantitas) barang, maka selanjutnya ditempuh langkah-langkah administrasi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Langkah preventif yang ditempuh oleh Bea dan Cukai dalam rangka pengamanan hak-hak negara yang dipandang cukup strategis adalah adanya kerjasama dengan negara tetangga, baik dalam bentuk tukar-menukar informasi maupun patroli bersama. Sebut saja kerja sama antara Bea dan Cukai Indonesia dengan Kastam dan Eksais Malaysia, yang diawali dengan pertemuan di Dumai tanggal 29 September 1987 hingga pertemuan di Bandung tanggal 7-8 Mei 1998, sudah disepakati kurang lebih 40 (empat puluh) agenda kerja sama, diantaranya:

1. Kesepakatan tentang *Term of Reference Customs Liaison Committee* (TOR-CLC) sebagai dasar kerjasama administrasi guna pemberantasan penyelundupan di wilayah Medan, Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur bagi Indonesia dan Malaka, Negeri Sembilan, Johor, Sarawak dan Sabah bagi Malaysia.
2. Melaksanakan program *attachment*, pelatihan, pertukaran tenaga pengajar, studi banding dibidang *custom valuation* dan *post clearance audit*, *marin*, pencegahan, KSA, EDI, *decentralized on the job training*, intelijen, dan bidang lainnya sesuai dengan program pelatihan yang telah dipertukarkan.
3. Melakukan patroli laut bersama.
4. Penerapan konsep *guidelines on joint controls* yang telah disepakati bersama.
5. Kerjasama dalam pencegahan dan penanggulangan penyelundupan narkoba dan psikotropika.⁶⁸

Salah satu permasalahan yang selalu dihadapi oleh pihak Bea dan Cukai –yang sesungguhnya bukan hanya tanggung jawab Bea dan Cukai karena melibatkan berbagai instansi terkait—adalah pengamanan hak-hak negara di bidang hak atas kekayaan intelektual (HAKI), termasuk

⁶⁸Data pada Kantor Sekretaris Jenderal Bea dan Cukai, Juni 2000.

didalamnya juga terhadap benda-benda bersejarah dan purbakala.⁶⁹ Dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, bidang yang satu ini merupakan tantangan tersendiri bagi Bea dan Cukai untuk melaksanakan kewajibannya terhadap negara. Oleh karena adalah relatif sangat sulit untuk mengamankan hak-hak negara ketika harus berhadapan dengan rumitnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Di lain pihak, perangkat perundang-undangan yang dibutuhkan sebagai dasar pijakan bagi Bea dan Cukai –maupun instansi terkait untuk menanggulangi permasalahan ini relatif belum memadai.

Sebut saja membanjirnya bermacam produk elektronik dan mesin-mesin buatan China atau Korea dengan berbagai jenis merek yang hanya *dirubah satu atau dua huruf* dengan produk sejenis dari Jepang atau negara lainnya. Tentu saja dengan harga yang jauh lebih murah, ditambah dengan kualitas yang bersaing, maka produk China dan Korea menjadi *laris manis* di pasaran Indonesia. Pihak Bea dan Cukai (maupun pihak terkait) tidak dapat berbuat apa-apa karena di satu sisi ini merupakan konsekuensi dari globalisasi ekonomi dan di sisi yang lain tidak ada perangkat peraturan perundang-undangan yang melarangnya.⁷⁰

⁶⁹Tanggung jawab pihak Bea dan Cukai untuk mengamankan hak-hak negara di bidang HAKI serta benda-benda bersejarah dan purbakala adalah berdasarkan imperasi Pasal 53 dan 54 UU Kepabeanan.

⁷⁰Fenomena ini pernah disitir oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Luhut B. Panjaitan, bahwa dengan masuknya berbagai produk tersebut berdampak langsung pada industri

Permasalahan lain yang cukup serius adalah masuknya berbagai 'barang bekas' dari hanya sekedar pakaian bekas (*rombengan*), elektronik bekas, mesin bekas, bahkan mobil mewah bekas pun menjadi suatu fenomena kontemporer yang perlu disikapi secara 'arif.' Realitasnya bahwa keadaan ekonomi Indonesia yang masih dilanda krisis berkepanjangan, boleh dikatakan secara langsung merupakan faktor pemicu maraknya impor barang bekas ini. Sementara itu, langkah pengaman hak negara yang selama ini ditempuh belum secara komprehensif, tetapi masih bersifat parsial. Artinya, terhadap mobil mewah, misalnya, pengaturannya diserahkan kepada otoritas kawasan setempat (misalnya, Otorita Batam untuk mobil mewah ex. Singapura).

Langkah preventif dalam rangka pengaman hak-hak negara yang menjadi tanggung jawab Bea dan Cukai termasuk juga pengawasan terhadap perdagangan antar pulau di Indonesia sendiri. Jalur perdagangan antar pulau di Indonesia, relatif sangat rawan terhadap perdagangan ilegal. Sebut saja, untuk komoditi hasil hutan, rotan misalnya, dalam Tahun Anggaran 1998/1999 terjadi 202 (dua ratus dua) kasus dengan jumlah kerugian negara diperkirakan lebih dari 12 (dua belas) miliar rupiah. Sementara untuk jenis komoditas yang sama dalam Tahun Anggaran 1999/2000, terjadi 62 (enam puluh dua) kasus dengan

lokal. Selain itu pula perlu dicermati secara serius tentang adanya indikasi praktek dumping. Media Bisnis Indonesia, Agustus 2000. Akan tetapi hingga saat ini belum ada tindak lanjutnya.

total kerugian negara Rp. 17.067.805.076,24 (tujuh belas miliar enam puluh tujuh juta delapan ratus lima ribu tujuh puluh enam rupiah dua puluh empat sen).⁷¹

Dari data tersebut, paling tidak ada 2 (dua) aspek menarik yang perlu dicermati yaitu:

1. Bahwa perhitungan angka kerugian negara untuk Tahun Anggaran 1999/2000 telah menggunakan teknik yang lebih akurat dari tahun anggaran sebelumnya;
2. Bahwa menurunnya jumlah kasus serta angka kerugian yang harus diderita negara tersebut, juga di sebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu: (a) makin intensifnya patroli/pengawasan oleh Unit Bea dan Cukai dengan bantuan/kerjasama dari pihak Armada TNI-AL dan POL-AIRUD, dan (b) menyusutnya luas hutan rotan akibat kebakaran yang melanda Indonesia.⁷²

d. Analisis Terhadap Kendala Pengamanan Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanan Pada Tingkat Struktur.

Lahirnya UU Kepabeanan merupakan satu langkah maju yang ditempuh Indonesia dalam rangka menjawab tuntutan *market forces*, sekaligus untuk mengakomodasi sekaligus instrumen GATT/WTO maupun WCO di sisi yang satu, namun sekaligus merupakan tantangan

⁷¹Data statistik pada Kantor Dirjen Bea dan Cukai Desember 2000.

⁷²Diolah dari hasil wawancara dengan Capt. Jusuf M.K., salah satu penerbang pada unit patroli udara Bea dan Cukai berpangkalan di Halim Perdanakusumah, Desember 2000.

dan tanggung jawab tersendiri bagi Bea dan Cukai untuk mengimplementasikannya di sisi yang lain. Meminjam istilah Roscoe Pound⁷³ bahwa undang-undang sebagai suatu produk hukum tidak hanya sekedar *law in the books*, namun lebih dari itu mencakup juga *law in action*-nya. Jadi dengan diregulasinya suatu undang-undang, tidak lantas persoalannya menjadi selesai, namun justru merupakan awal dari suatu tugas dan tanggung jawab yang harus diemban oleh pihak yang menjadi pelaksananya.

Merunut pada alur pikir yang dirumuskan oleh Barda Nawawi Arif, bahwa undang-undang sebagai produk kebijakan penguasa mengandung suatu muatan ide —yang kalau boleh dikatakan secara linear harus ada garis merah antara tahap legislasi dengan tahap selanjutnya yaitu tahap implementasi dan tahap eksekusi (penegakan)-nya.⁷⁴ Artinya, regulasi suatu undang-undang secara langsung berimbas pada struktur pelaksana maupun struktur penegaknya.

Analog dengan pemikiran tersebut, Bea dan Cukai sebagai instansi paling teras yang mengemban tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan sekaligus ikut menegakan UU Kepabeanan dalam

⁷³Pembedaan Pound atas dua jenis hukum ini, paling tidak mencakup persoalan: (1) kesesuaian antara substansi undang-undang pola tingkah laku sasarannya, (2) konsistensi lembaga pengadilan, dan (3) kesesuaian antara tujuan dengan manfaat dari suatu undang-undang. Untuk lebih jelasnya baca dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1981, hal. 71.

⁷⁴Lihat catatan kaki no. 54.

kenyataannya masih bergulat dengan berbagai permasalahan, baik yang berasal dari internal Bea dan Cukai itu sendiri, namun juga tak kalah penting adanya kendala yang berasal dari lingkungan eksternal.

Pihak Bea dan Cukai selalu dianalogikan sebagai 'penjaga pintu negeri' mengindikasikan bahwa betapa strategisnya tugas dan fungsi yang harus diemban oleh Bea dan Cukai. Optimal tidaknya Bea dan Cukai dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagaimana dibebankan oleh negara, tergantung dari berbagai faktor pendukung yang tersedia. Pada kenyataannya, dengan ketersediaan sumber daya manusia yang ada dengan luasnya tanggung jawab yang harus dipikul, jelas relatif tidak sebanding.

Keadaan seperti disebutkan terakhir, diperburuk lagi dengan minimnya fasilitas pendukung kerja serta dana yang tersedia. Misalkan untuk tugas pengawasan/patroli, luasnya perairan laut Indonesia termasuk wilayah udaranya merupakan permasalahan tersendiri bagi Bea dan Cukai untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal. Untuk unit patroli laut, Bea dan Cukai memiliki kapal patroli yang dikategorikan ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

1. 37 unit kapal dengan tipe FPB 28, yang memiliki panjang 28m; 29 unit ditempatkan di Pangkalan Sarana Operasi (PSO) Tipe A Tanjung Balai

Karimun, 3 unit di PSO Tipe B Tanjung Priok, dan 5 unit di PSO Tipe B Pantoloan.

2. 33 unit kapal dengan panjang 15m, ditempatkan di 21 kantor di seluruh Indonesia.
3. 100 unit kapal kecil (*speed boat*), yang ditempatkan di 63 kantor pelayanan.⁷⁵

Untuk unit patroli udara, dari 3 (tiga) pesawat yang dimiliki, hanya 1 (satu) yang laik terbang, dengan dana perawatan perunitnya dibutuhkan Rp. 120.000.000,- (seratus dua puluh juta rupiah) selama satu tahun untuk Tahun Anggaran 1999/2000. Sementara dana yang tersedia untuk pengoperasian dan perawatan kapal laut jenis FPB saja per unit sebesar Rp. 900.000.000,- sedangkan dana yang ada hanya untuk 17 (tujuh belas) kapal saja belum termasuk kapal sedang dan kapal kecil.⁷⁶

Dengan segala keterbatasan yang ada pada pihak Bea dan Cukai tersebut, akhirnya kerjasama –bahkan boleh dikatakan bahwa relatif adanya ketergantungan dengan instansi terkait menjadi pilihan paling startegis untuk dilakukan. Hal mana berdampak secara teknis pada adanya dualisme pimpinan di kapal ketika melakukan patroli. Ada Komandan Patroli (Kopat) –yang sering kali dijabat oleh petugas dari

⁷⁵Data pada Kantor Sekretaris Jenderal Bea dan Cukai, Juni 2000.

⁷⁶Hasil Wawancara dengan Heniarto Hendro Martoyo, Kepala Sub Direktorat Sarana Operasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Juli 2000, ketika mendampingi kunjungan Dirjen Bea dan Cukai ke Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A Tg. Priok I, II dan III.

instansi terkait dan Kapten Kapal dari Bea dan Cukai. Padahal idealnya dalam satu kapal kapten kapal seharusnya merupakan pimpinan tertinggi.⁷⁷

Hal terakhir ini menjadi begitu penting untuk segera diselesaikan, untuk menghindari adanya perbedaan penanganan terhadap hasil operasi mengingat 'kekhasan' UU Kepabeanan yang mengedepankan sarana administrasi dalam penanganan suatu kasus. Artinya setiap hasil operasi yang kemudian dapat diselesaikan prosedur administrasinya, maka kasus tersebut dengan sendirinya selesai —kecuali dalam hal yang oleh hukum maupun UU Kepabeanan memang diharuskan diproses ke pengadilan.

Permasalahan klasik yang selalu dihadapi oleh aparat negara Indonesia, adalah masalah kesejahteraan.⁷⁸ Misalkan, untuk petugas patroli yang berhasil melakukan pencegahan terhadap praktek perdagangan ilegal —termasuk aparat instansi terkait dan anggota masyarakat, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 507/KMK.01/1997 tanggal 12 November 1997, diberikan 'uang ganjaran.' Akan tetapi dalam pelaksanaannya selain pengucuran dana tersebut

⁷⁷Menurut Toto Sugianto Samingan, Direktur Pencegahan dan Penyidikan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, bahwa dualisme kepemimpinan di kapal serta kesejahteraan anggota memang masih harus diatur kembali. Wawancara dilakukan pada Juli 2000, ketika Toto Sugianto Samingan mendampingi Kunjungan Dirjen Bea dan Cukai ke Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A Surakarta.

⁷⁸Menyangkut kesejahteraan pegawai ini, pernah mendapat sorotan dari Tim IMF dalam Rekomendasinya kepada Pemerintah pada Agustus 1998. Baca selengkapnya dalam Warta Bea Cukai, *Pegawai Negeri: Nasibmu Kini*, Edisi 293. April, 1999.

memakan waktu 6 (enam) bulan setelah kejadian, juga dalam jumlah yang relatif sangat kecil.

Dari pembahasan tersebut nampaklah bahwa Bea dan Cukai secara struktural beroperasi dengan beban kerja yang relatif sangat berat – kalau tidak mau dikatakan melebihi kemampuan kerjanya. Oleh karena itu, satu-satunya harapan agar Bea dan Cukai mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana imperasi UU Kepabeanan, adalah aspek integritas para aparat Bea dan Cukai itu sendiri. Atau dengan kata lain, aparat Bea dan Cukai diharapkan ‘pengabdian lebihnya’ dalam rangka pengamanan hak-hak negara serta pelayanan terhadap masyarakat, khususnya kelancaran arus barang dalam perdagangan.

2. Rekonstruksi Hasil Penelitian.

a. Konstruksi Peraturan Perundang-undangan Kepabeanan Nasional Masa Depan (Jus Constituendum).

Diskursus tentang konstruksi peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional masa depan (*jus constituendum*), tidak bisa dilepaskan dari pembicaraan tentang konstruksi tata hukum nasional yang dicita-citakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kedudukan peraturan perundang-undangan kepabeanan sebagai bagian dari sistem tata hukum nasional.

Sebagai produk kebijakan penguasa, peraturan perundang-undangan kepabeanan –meminjam konsep yang dikembangkan dalam

hukum pidana⁷⁹—sesungguhnya mempunyai tujuan ganda yaitu: (1) pencapaian kesejahteraan masyarakat, dan (2) sebagai wujud perlindungan masyarakat (termasuk hak-hak negara). Untuk tujuan yang pertama, peraturan perundang-undangan kepabeanan secara substansial mengandung berbagai fasilitas atau kemudahan yang diberikan negara bagi masyarakat (pelaku bisnis; importir, eksportir) dalam dunia perdagangan. Harapan yang tersirat di balik itu, tidak lain adalah ikut andil dalam upaya merangsang dan menumbuhkembangkan dunia perdagangan, yang tentunya berimbas langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan terlaksananya/tercapainya tujuan pertama, adalah merupakan *conditio sine quanon* bagi negara untuk menjamin bahwa roda dunia perdagangan tersebut berjalan pada relnya. Artinya kepentingan masyarakat tidak terlangkahi dalam dunia perdagangan yang difasilitasi oleh negara lewat peraturan perundang-undangan kepabeanan tidak terganggu. Dalam pada itu, hak-hak negara sebagai konsekuensi logis dari pemberian fasilitas dan perlindungan dunia perdaganganpun dapat terpenuhi.

⁷⁹Penjelasan selengkapnya lihat dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 2-4. Hal ini sejalan juga dengan tujuan berdirinya Negegara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV yakni, melindungi segenap bangsa Indonesia dan sluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum ... Bandingkan dengan penjelasan Eka Dharmaputra, *Pancasila: Identitas dan Modernitas, Tinjauan Etis dan Budaya*, Jakarta, Gunung Mulia, 1987, hal. 37.

Berlandaskan pada tujuan dimaksud, konstruksi peraturan perundang-undangan kepabeanan masa depan hendak dirancang-bangun. Dengan suatu kesadaran bahwa proses rancang bangun ini bersentuhan langsung dengan suatu tata hukum yang merupakan seperangkat norma, yang menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi.⁸⁰ Jadi semangat yang terkandung di dalamnya adalah bagaimana membangun tata hukum kepabeanan sebagai bagian dari sistem tata hukum nasional yang mampu menjawab tuntutan *market forces* dalam kerangka tujuan yang diembannya.

Mencermati realitas keadaan masyarakat Indonesia sebagai sasaran regulasi peraturan perundang-undangan kepabeanan, ternyata merupakan suatu tantangan tersendiri yang boleh dikata dilematis. Suasana dilematis yang dihadapi oleh Indonesia dalam upaya membangun suatu tata hukum menuju tata hukum Pancasila yang dicitacitakan, bukanlah *an sich* permasalahan Indonesia. Akan tetapi merupakan permasalahan klasik yang dihadapi oleh nagara-negara berkembang (*developing countries*). Mochtar Kusumaatmadja, mengidentifikasi bahwa permasalahan dimaksud yang membentuk suasana dilematis yang harus diahadapi oleh negara-negara berkembang ketika hendak merancangbangun tata hukumnya adalah: (1) masalah

⁸⁰Penjelasan selengkapnya dapat dibaca dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Op.cit., hal. 48

keragaman masyarakat dan keragaman hukum kebiasaan, (2) pluralisme hukum sebagai akibat masih berlakunya sejumlah sistem hukum kolonial dengan nilai-nilai hukum yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat setempat, dan (3) sulitnya masyarakat menerima perubahan pengaturan kehidupan sebagai akibat masih kuatnya daya ikat dan daya laku hukum kebiasaan.⁸¹

Dari ketiga permasalahan tersebut sesungguhnya pergulatan yang terjadi adalah berkisar pada 2 (dua) poros utama, yaitu: (1) aspek hukumnya, dan (2) aspek masyarakatnya. Aspek *pertama*, menghendaki agar tata hukum nasional membuka diri untuk mengakomodir berbagai instrumen internasional sebagai konsekuensi logis ketika Indonesia menceburkan diri ke kancah pertukaran bangsa-bangsa, atau sebagai ejawantah dari fenomena global⁸² yang tak terhindarkan, termasuk secara arif merumuskan suatu kebijakan menyangkut hukum peninggalan kolonial di satu sisi, namun juga tidak mengabaikan tradisi hukum lokal yang sudah berurat-akar di masyarakat pada sisi yang lain.

Aspek *kedua*, dengan diintrodusirnya suatu peraturan perundang-undangan (kepabeanan) yang substansinya mengacu pada aspek yang

⁸¹Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 129.

⁸²Kenichi Ohmae, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economics*, New York: The Free Press, 1995, p. 2-4, menggambarkan era global yang membentuk dunia tanpa batas (*borderless world*) dengan empat indikasi, yaitu: (1) *investment*, (2) *industry*, (3) *information technology*, dan (4) *individual consumer*.

pertama, maka permasalahan selanjutnya bergeser pada masyarakat sasaran (*adressat*). Kesiapan masyarakat untuk menerima masuknya tata nilai – bahkan standar kehidupan baru merupakan suatu persoalan tersendiri. Persis di titik ini, peraturan perundang-undangan kepabeanan sebagai bagian dari tata hukum nasional dalam proses rancang bangunnya harus mengedapankan tidak saja fungsinya sebagai alat kontrol social (*as a tool of social control*), namun terlebih lagi harus dapat berfungsi sebagai alat untuk menggerakkan masyarakat agar bertingkah laku *konform* sesuai kehendak hukum (*as a tool of social engineering*).⁸³

Kedua fungsi yang harus mampu di dalaksanakan oleh peraturan perundang-undangan kepabenan masa depan tersebut, masih pula harus dilengkapi dengan fungsi ketiga, yaitu fungsi pengintegrasi.⁸⁴ Fungsi yang terakhir ini mengemuka ketika peraturan perundang-undangan kepabeanan mengakomodir baik instrumen-instrumen internasional, maupun segala kepentingan nasional dan juga tidak mengabaikan kepentingan lokal.

Akomodasi terhadap berbagai instrumen internasional, memang tidak bisa dihindari, sebab ke depan, aspek yang satu ini akan sangat

⁸³Pandangan Talcot Parsons ini sebagaimana dikutip oleh C. F. G. Sunaryati Hartono, ketika membahas topik, *Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial Ekonomi*, dalam, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 96-99.

⁸⁴Peran hukum sebagai sarana pengintegrasi diadopsi dari pemikiran Talcot Parsons yang menempatkan fungsi utama suatu sistem hukum sebagai wahana pengintegrasi kepentingan-kepentingan. Penjelasan selengkapnya dapat dibaca dalam Tom Campbell, *Seven Theories of Human Society*, alih bahasa, F. Budi Hardiman, *Tujuh teori Sosial: Sketsa, penilaian, Perbandingan*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, hal. 220-230.

signifikan mempengaruhi tata hukum nasional.⁸⁵ Selain itu, dalam Seminar Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 1996/1997 telah dipaparkan bahwa sejak GBHN 1993, telah digunakan pendekatan yang sistemik dan holistik terhadap sistem hukum nasional. Konstruksi hukum nasional sudah tidak lagi bertumpu pada norma atau undang-undangnya saja, namun juga harus secara sistemik dan holistik memperhatikan aspek struktur, aparatur, organisasi, mekanisme dan prosedur hukum, filsafat dan budaya hukum, termasuk perilaku pemerintah dan masyarakat Indonesia.⁸⁶

Berangkat dari penjelasan tersebut, maka bagaimana kedudukan serta substansi peraturan perundang-undangan kepastian nasional masa depan sebaiknya dirancang, dapatlah kiranya meminjam konstruksi yang ditawarkan oleh Bernard Arief Sidharta.⁸⁷ Bahwa secara hierarkhis, bangunan peraturan perundang-undangan kepastian nasional —sebagai bagian dari tata hukum nasional berintikan pada cita-cita hukum Pancasila, yang dioperasionalkan ke dalam kenyataan melalui asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan serta jurisprudensi.

⁸⁵Lihat dalam Muladi, *Menjamin Kepastian, ketertiban, Penegakan Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Era Globalisasi*, Makalah, 1995, hal.5.

⁸⁶Penjelasan selengkapnya dapat dibaca dalam C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1993, hal. 188-199.

⁸⁷Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal.80-81.

Asas-asas hukum yang dianut harus merupakan asas hukum yang diakui secara universal, asas hukum yang diderivasi langsung dari Pancasila, asas hukum yang didistilasi dari asas hukum adat, serta asas hukum sektoral. Cita hukum Pancasila dan asas hukum nasional merupakan *guiding principles* dan batu uji bagi peraturan perundang-undangan kepabeanan termasuk lewat jurisprudensi bagi *adequat* tidaknya peraturan perundang-undangan kepabeanan tersebut.

b. Langkah-langkah Pengamanan Kepentingan Nasional Di Bidang Kepabeanan Menyongsong Era Global.

Globalisasi bukanlah sesuatu yang akan terjadi di masa yang akan datang, namun justru merupakan fenomena kekinian yang mau tidak mau harus dihadapi. Oleh karena itu, langkah yang paling arif untuk ditempuh adalah bagaimana *memanage* dinamika global itu⁸⁸ agar tidak menjadi suatu 'batu sandungan' bagi upaya pengamanan kepentingan nasional. Oleh karena bidang kehidupan yang paling depan dilanda arus globalisasi adalah bidang ekonomi, sebagaimana konstantasi Nasikun,⁸⁹ bahwa dalam era globalisasi yang terjadi adalah tidak adanya ekonomi nasional, matinya ekonomi nasional, oleh karena tidak adanya batas-batas nasional bekerjanya suatu sistem ekonomi.

⁸⁸Himbauan agar masyarakat bangsa-bangsa segera mengambil langkah-langkah antisipasi globalisasi dapat dibaca dalam George C. Lodge, *Managing Globalization In The Age Of Interdependence*, Johannesburg: Preiffer & Company, 1995, p. 1.

⁸⁹Nasikun, *Globalisasi Dan Problematika Pembangunan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Makalah, 1996, hal. 2.

Sistem ekonomi yang kian mengglobal merupakan tantangan sekaligus pergulatan bagi bangsa Indonesia selama masih ikut dalam percaturan dunia internasional. Indonesia tidak bisa berlindung di balik kedaulatan yurisdiksional kewilayahan, namun justru harus membuka diri dan ikut bermain di dalam kancah pertukaran era global. Dalam konteks ini, bangsa Indonesia harus mampu menjadi pemain sekaligus penikmat terhadap dinamika global tersebut, dan jangan sampai justru menjadi penonton apalagi korban dari berbagai fenomena yang menyertai dinamika globalisasi.

Analog dengan fenomena globalisasi tersebut, maka Bea dan Cukai sebagai 'penjaga pintu negeri' perlu mempersiapkan/mengambil langkah-langkah guna pengamanan kepentingan nasional. Langkah paling strategis adalah segera menyiapkan semacam suatu kajian tentang kelemahan/kekurangan dari peraturan pelaksanaan UU Kepabeanan berdasarkan pengalaman praktis selama ini. Dalam kaitannya dengan hal ini, yang tak kalah penting adalah masukan bagi pembentuk undang-undang untuk segera memikirkan jalan keluar bagi sinkronisasi UU Kepabeanan dengan peraturan perundang-undangan sektoral.

Kajian ilmiah secara komprehensif terhadap berbagai kelemahan ataupun kendala yang dihadapi Bea dan Cukai dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, merupakan suatu tuntutan agar ke depan Bea dan Cukai

dapat lebih meningkatkan kinerjanya. Oleh karena aspek yang disebutkan terakhir ini, menjadi begitu penting bahkan mendesak untuk dilakukan mengingat di satu sisi Bea dan Cukai harus mampu menjamin adanya pengamanan terhadap berbagai kepentingan nasional, dan disisi yang lain harus pula memfasilitasi dunia perdagangan sesuai dengan tuntutan *market forces*.

Kesiapan intern tersebut, masih juga harus diimbangi dengan kesiapan pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin mengakomodir setiap instrumen internasional yang berkaitan dengan kepabeanan. Aspek yang satu ini dipandang sangat penting, oleh karena dengan diakomodirnya instrumen-instrumen internasional, memberikan landasan hukum bagi pihak Bea dan Cukai untuk beroperasi ketika bersentuhan dengan hukum internasional dalam dunia perdagangan.

Kesiapan perangkat peraturan pelaksanaan UU Kepabeanan masih pula harus ditunjang dengan sosialisasinya. Aspek yang satu ini menjadi begitu penting dalam kerangka pengamanan kepentingan nasional, ketika masyarakat menyadari dan kemudian berpartisipasi di dalamnya. Dengan kata lain, upaya untuk merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat —termasuk pelaku bisnis itu sendiri adalah langkah startegis lain yang memang harus ditempuh oleh pihak Bea dan Cukai. Oleh karena, ketika masyarakat memahami bahwa esensi regulasi

UU Kepabeanan adalah selain suatu kebijakan dengan tujuan perlindungan sosial, namun terlebih lagi adalah suatu kebijakan dengan tujuan kesejahteraan masyarakat, maka partisipasi sebagaimana diharapkan akan mengalir dengan sendirinya.

Partisipasi masyarakat dalam upaya pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan, memang merupakan faktor yang tidak bisa tidak harus mendapat perhatian tersendiri. Atau dengan bahasa yang lebih lugas, faktor partisipasi masyarakat ini turut menentukan berhasil tidaknya upaya pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan sebagaimana ide dasar dihadapkannya UU Kepabeanan.

c. Antisipasi Kendala Struktural Di Level Institusional.

Berbagai kendala struktural di level institusional yang dihadapi oleh pihak Bea dan Cukai dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya, memang merupakan permasalahan tersendiri yang perlu dicari jalan keluarnya. Keterbatasan sumber daya manusia, minimnya dana serta kelangkaan fasilitas pendukung merupakan suatu pergulatan tersendiri bagi Bea dan Cukai guna tetap mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Langkah strategis guna mengantisipasi kendala struktural di level institusional yang dapat ditempuh oleh Bea dan Cukai, pada dasarnya berkisar pada 2 (dua) kutub, yaitu: (1) kerja sama sektoral, dan (2)

pendekatan manajemen terhadap permasalahan. Kutub yang *pertama*, mengharuskan Bea dan Cukai untuk meningkatkan kerja sama dengan instansi terkait –bahkan dengan masyarakat. Untuk itu, perangkat peraturan serta bagaimana mekanisme kerja sama yang efisien dan efektif dapat dilaksanakan perlu segera dirumuskan. Hal mana menyangkut intensitas kerja sama, sumber pendanaan, koordinasi, dan yang terpenting adalah seirama dalam persepsi terhadap segenap peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan.

Masih dalam kutub pertama, langkah kerja sama dengan negara-negara tetangga bahkan dunia internasional sangat strategis mengingat fenomena globalisasi yang kian deras. Apalagi dengan luasnya wilayah perairan dan udara Indonesia, termasuk banyaknya pertetanggaan dengan negara lain, membuka peluang untuk adanya kerja sama dengan negara tersebut dalam upaya memberantas perdagangan ilegal lintas batas negara. Selain itu juga, baik Indonesia maupun negara tetangga dapat memanfaatkan keunggulan masing-masing guna menutupi kelemahannya. Misalkan, dalam hal peningkatan kemampuan sumber daya manusia, penyediaan fasilitas pendukung bahkan ketersediaan informasi. Untuk itu, sitem kerja sama dimaksud perlu dirumuskan dengan baik agar terdapat kepastian koordinasi serta kejelasan tentang

dalam hal apa bentuk kerjasama dilakukan, meliputi wilayah yang mana serta dan bagaimana mekanismenya.

Kutub *kedua*, mengharuskan Bea dan Cukai secara intern meningkatkan efisiensi dan efektifitas dirinya sendiri. Dalam kerangka ini, Bea dan Cukai harus melakukan reevaluasi ataupun revitalisasi dalam pemanfaatan sumber daya manusianya, fasilitas dan pendanaan yang tersedia. Terhadap sumber daya manusia, perlu dimanfaatkan sesuai dengan kemampuannya setelah mengikuti pendidikan dan latihan internal, terlebih lagi dirangsang untuk secara pribadi meningkatkan kemampuannya lewat berbagai pendidikan formal lainnya yang tentunya lebih diprioritaskan sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta jenjang karier yang bersangkutan.

Keterbatasan dana dan fasilitas pendukung, dapat didekati dengan manajemen skala prioritas, yang dapat ditempuh dengan 2 (dua) titik tumpu, yaitu: (1) berdasarkan pelayanan, dan (2) berdasarkan pengamanan. Tumpuan *pertama*, mengharuskan Bea dan Cukai untuk memprioritaskan fasilitas dan dana pada konsentrasi-konsentrasi paling intensif mengalirnya arus barang dalam perdagangan. Penetapan pintu masuk-keluarannya barang harus disesuaikan dengan tuntutan *market forces*, yakni dari segi pertimbangan ekonomis, sehingga Bea dan Cukai dapat

melaksanakan fungsinya untuk memfasilitasi kelancaran arus barang dalam dunia perdagangan.

Tumpuan *kedua*, mengharuskan Bea dan Cukai merumuskan suatu kebijakan pengamanan hak-hak negara baik dalam bentuk penempatan fasilitas maupun pelaksanaan patroli pada daerah-daerah yang memang relatif rawan terjadinya perdagangan ilegal. Dari sini, akurasi data sangat berperan penting dalam upaya perumusan kebijakan ke arah itu. Oleh karena keberadaan peta situasi daerah Indonesia yang secara akurat menggambarkan suasana perdagangan harus dimiliki oleh Bea dan Cukai. Dengan demikian secara efisien dan efektif Bea dan Cukai dapat memanfaatkan sumber daya manusia, dana dan fasilitas yang dimiliki, sekaligus dapat melaksanakan tugasnya dalam pengamanan kepentingan nasional.

BAB IV PENUTUP

Di akhir penulisan ini, dikemukakan beberapa kesimpulan dari hasil analisis terhadap permasalahan yang dikaji berikut saran-saran dalam kerangka upaya menjawab permasalahan tersebut.

A. KESIMPULAN

Berangkat dari temuan studi tentang permasalahan yang dikaji, maka dapatlah disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, bahwa dengan diregulasinya UU Kepabeanan merupakan suatu langkah maju dalam upaya menjawab tuntutan *market forces* dalam dunia perdagangan yang dilatari oleh: (1) makin derasny arus globalisasi ekonomi menghendaki agar segala sekat/bentuk proteksi negara yang menghambat dunia perdagangan diminimalisir, bahkan sedapat mungkin dieliminir, (2) kepentingan Indonesia dalam upaya menumbuhkan serta mengembangkan dunia perdagangan dalam negeri guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (3) Indonesia sebagai masyarakat bangsa-bangsa, dituntut untuk mengikuti atauran main (*rule of the game*), khususnya dalam dunia perdagangan internasional. Dari kondisi seperti ini, kemudian 'mengharuskan' pembentuk undang-undang untuk mengakomodir sekalian instrumen kepabeanan internasional. Jadi secara substantif UU Kepabeanan sebagai poros dari peraturan perundang-

undangan kepabeanan nasional telah akomodatif terhadap instrumen kepabeanan internasional baik dalam kerangka GATT/WTO, WCO maupun kerjasama tingkat Asean yang lebih memfokuskan diri pada aspek penegakan hukumnya.

Kedua, bahwa sesungguhnya kelemahan peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional bukan terletak pada UU Kepabeanan. Dalam kaitan dengan upaya pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan, masih terbentur dengan berbagai masalah yang dihadapi pada intinya bersumber pada sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan sektoral belum dilakukan, yang berdampak pula pada perbedaan persepsi tentang esensi UU Kepabeanan di kalangan penegak hukum itu sendiri. Selain itu pula, masih terdapat sisi-sisi UU Kepabeanan yang belum terisi oleh peraturan pelaksanaannya, sehingga masih membuka peluang untuk terjadinya perdagangan yang merugikan negara.

Ketiga, bahwa dengan diregulasinya UU Kepabeanan sebagai wujud dari adanya kerja sama kepabeanan internasional maupun kepabeanan di Asean, ternyata membawa implikasi yang sangat luas terutama menyangkut aspek struktur hukum kepabeanan nasional. Aspek yang terakhir disebut, masih menghadapi berbagai permasalahan yang berimbas pada upaya pelaksanaan tugas dan fungsi Bea dan Cukai.

Permasalahan sumber daya manusia, beban kerja, pendanaan, dan fasilitas pendukung di satu sisi, serta tuntutan dunia perdagangan internasional maupun tingkat Asean akan keprofesionalan pelayanan termasuk kondisi perekonomian nasional yang memunculkan fenomena-fenomena tertentu, ternyata menjadi pergulatan tersendiri bagi Bea dan Cukai untuk menjawabnya.

B. SARAN

Permasalahan studi ini terfokus pada upaya untuk menjawab pertanyaan: (1) Apakah secara substantif sekalian tuntutan instrumen (hukum) kepabeanan internasional terakomodir dalam peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional?; (2) Apakah peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional memadai bagi pengamanan kepentingan nasional di bidang kepabeanan?; (3) Bagaimanakah implikasi regulatif peraturan perundang-undangan kepabeanan nasional baik dalam kerangka kerjasama kepabeanan internasional maupun kepabeanan di Asean? Dari permasalahan tersebut, serta berdasarkan temuan berikut analisis yang telah dilakukan, maka dapat pula dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

Pertama, bahwa secara substantif UU Kepabeanan sudah mengakomodir berbagai instrumen internasional sebagai wujud dari kerja

sama perdagangan internasional maupun di tingkat Asean. Langkah maju yang ditempuh dalam bidang hukum kepabeanan ini ternyata merupakan suatu beban —kalau tidak mau dikatakan sebagai suatu permasalahan tersendiri bagi negara (Bea dan Cukai) untuk mengimplementasikannya dalam bentuk pelayanan yang profesional. Oleh karena itu, akomodasi terhadap tuntutan instrumen internasional ke dalam sistem tata hukum nasional, perlu juga memperhatikan kemampuan negara untuk melaksanakannya. Paling tidak ada suatu program secara bertahap dan terencana untuk mengejar target dari akomodasi tersebut. Dengan demikian antara upaya untuk menjawab tuntutan instrumen internasional untuk diakomodir dalam kerangka kerja sama perdagangan internasional di satu sisi, dengan kemampuan negara untuk melaksanakannya di sisi lain dapat seiring dan sejalan.

Kedua, bahwa secara praktis terhadap UU Kepabeanan, perlu segera dilengkapi dengan segala peraturan pelaksanaan yang dibutuhkan. Ke depan (*jus constituendum*) regulasi suatu perundang-undangan seharusnya memikirkan juga baik aspek sinkronisasi dengan perundang-undangan sektoral, terlebih lagi berbagai peraturan pelaksanaannya harus menjadi satu paket dengan undang-undangnya. Jadi pembentuk undang-undang tidak hanya memberikan suatu undang-undang yang kemudian menjadi beban baru bagi pelaksana undang-undang untuk memikirkan

peraturan pelaksanaannya, sudah barang tentu menjadi permasalahan tersendiri, apalagi ketika harus melibatkan instansi lain. Aspek yang terakhir disebut, dipandang sangat penting kerana mengingat suatu undang-undang sebagai produk kebijakan yang 'ide'-nya harus tetap terjalin dari tahap legislasi, tahap pelaksanaan, hingga tahap eksekusi/penegakannya.

Ketiga, bahwa untuk menutupi berbagai kendala atau keterbatasan Bea dan Cukai dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagaimana imperasi UU Kepabeanan, maka langkah praktis yang dapat ditempuh adalah: (1) pada level nasional, peningkatan kerja sama lintas sektoral yang lebih intensif harus segera dilaksanakan oleh Bea dan Cukai, sekaligus perlu disiapkan perangkat peraturan untuk itu. Sedangkan secara internal, Bea dan Cukai perlu menerapkan pendakatan majemen skala prioritas baik yang berkaitan dengan sisi pelayanan maupun yang berkaitan dengan sisi penegakan hukumnya, (1) pada level regional, kerja sama dengan negara tetangga menjadi begitu penting untuk dilakukan dalam upaya mencegah/menanggulangi praktek perdagangan illegal lintas batas negara yang berpotensi untuk merugikan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrachman, Eddy, *Penerapan Electronic Data Interchange Dalam Prosedur Kepabeanan*, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, 1997.
- Agung, Permana, *Mengantisipasi Masa Depan DJBC: Implementasi dan Pasca UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan*, Direktora Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, (tanpa tahun).
- , *Mengantisipasi Masa Depan DJB: Implementasi dan Pasca UU No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan*, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, 2000.
- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994.
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, 1996.
- Brotodihardjo, R. Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, 1995.
- Campbell, Tom, *Seven Theories of Human Society*, alih bahasa, F. Budi Hardiman, *Tujuh teori Sosial: Sketsa, penilaian, Perbandingan*, Kanisius, Yogyakarta, 1994.
- Dharmaputra, Eka, *Pancasila: Identitas dan Modernitas, Tinjauan Etis dan Budaya*, Jakarta, Gunung Mulia, 1987.
- Hamzah, Andi, *Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP*, Paradya Paramita, Jakarta, 1988.
- Hartono, C. F. G. Sunaryati, *Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial Ekonomi*, dalam, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

Lodge, George C., *Managing Globalization In The Age Of Interdependence*, Johannesburg: Preiffer & Company, 1995.

Miyasto, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya, Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember 1997.

Moelyatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1978.

Ohmae, Kenichi, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economics*, New York: The Free Press, 1995.

Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

-----, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1981.

Rasjidi, Lili, dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.

Sartan, G., *Perpajakan: Pengantar Hukum Pajak Positif Di Indonesia*, Djambatan, Semarang, 1980.

Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Sjamsuar Dam dan Riawandi, *Kerjasama Asean: Latar Belakang, Perkembangan, dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984.

-----, *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.

-----, dan Mamudji, Sri, dalam, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.

Soemitro, Rochmat, *Pajak Ditinjau Dari segi Hyukum*, Eresco, Bandung, 1991.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.

Agung, Permana, *X-Ray Container Dioperasikan: Arus Barang Pasti Lebih Lancar*, Pidato Peresmian Operasionalisasi X-rai Container Pada Unit Terminal Peti Kemas I dan II Tanjung Priok Jakarta dan Unit Terminal Peti Kemas Tanjung Perak Surabaya, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Jakarta, 1 April 1999.

Hartono, Sri Redjeki, *Capita Selecta Hukum Perusahaan Indonesia: Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Sebagai salah Satu Perwujudan Pelestarian Tata Kehidupan*, Pusat Studi Hukum Perdata Indonesia Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1987.

Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 1990.

———, *Menjamin Kepastian, ketertiban, Penegakan Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Era Globalisasi*, Makalah, 1995.

Nasikun, *Globalisasi Dan Problematika Pembangunan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Makalah, 1996.

Nazir, Daeng, *Post Audit dalam Sistem Kepabeanan Di Indonesia*, Makalah, Seminar Nasional UU Kepabeanan dan UU Cukai, Surabaya, 10 Maret 1996.

Sutarto, Edhi, *Pelaksanaan Kewenangan penyidikan Tindak Pidana Di Bidang kepabeanan dan Cukai*, Makalah, Seminar Nasional Kewenangan Penyidikan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, *Konvensi Internasional Tentang Penyederhanaan dan Penyelarasan Prosedur Pabean*, Jakarta, 1983.

-----, *Proses Lahirnya Undang-undang Kepabeanan dan Cukai (Undang-undang Nomor 10 dan 11 Tahun 1995)*, Yayasan Bangun Citra Jakarta, 1996.

-----, *Bea Dan Cukai Dari Masa Ke Masa*, Jakarta, 1995.

-----, *Deklarasi Colombus*, Jakarta, 1997.

-----, *Deklarsai Colombus, Peranan Bea Cukai Dalam Liberalisasi Perdagangan Dunia*, Jakarta, 1997.

-----, *WTO (World Trade Organisation): Menuju Perdagangan Masa Depan*, 1999.

Media Bisnis Indonesia, Agustus 2000.

Warta Bea Cukai, *Upaya Meningkatkan Daya Saing Produk Nasional: Pemerintah Jadwalkan Tarif BM Samapai 2003*, Edisi 277, Desember, 1997.

-----, *Upaya Memajukan Ekspor & Peran DJBC*, Edisi 272, Juli 1997.

-----, *Era Baru Pabean: Melayani, Mengawasi dan Melindungi*, Edisi 278, Januari 1998.

-----, *Pacu Ekspor Kikis Hambatan*, Edisi 284, Juli, 1988.

-----, *Deklarasi Arusha*, Edisi 290, Januari, 1999.

-----, *Pegawai Negeri: Nasibmu Kini*, Edisi 293. April, 1999.

-----, *Korpri Baru: Mandiri, Profesional & Demokratis*, Edisi 302, Januari, 2000.

-----, *Menangkal Importir Fiktif: API Perlu Diperketat*, Edisi No. 304, Maret, 2000.

-----, *"Asean Custom Vision 2020": Suatu Tantangan Bagi
Bea & Cukai*, Edisi 310, September, 2000.

-----, *DJBC Dituntut Buktikan Kemampuannya*, Edisi 317,
April, 2001.

BIODATA PENULIS

A. Identitas Pribadi:

1. Nama : Juli Widodo Hardjono, SH.
2. Tempat/tanggal lahir : Yogyakarta, 2 Juli 1957.
3. Agama : Islam.

B. Riwayat Pendidikan:

1. SD Theresiana Semarang, lulus tahun 1969.
2. SMP Theresiana Semarang, lulus tahun 1972.
3. SMA Negeri I-II Semarang, lulus tahun 1975.
4. Sarjana Hukum UNDIP Semarang, lulus tahun 1986.

C. Riwayat Pekerjaan: Pegawai Negeri Sipil Dit.Jend. Bea dan Cukai semenjak tahun 1980.

D. Riwayat Keluarga:

1. Nama orangtua:
 - a. Ayah : Djohardjo Siwohadjono (alm).
 - b. Ibu : Soehardjilah (alm).
2. Nama Istri: Sri Rahayu Prihatin, S.Ip.
3. Nama anak:
 - a. Alief Widodo Herlambang.
 - b. Amanda Noorgita Dhamayanthi.
 - c. Ariobimo Widodo Wicaksono.

E. Hobi: Olah Raga, membaca.

F. Alamat: Gombel Permai VII/535 Semarang. Tlp. (024) 7464233.